

79224  
ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА  
УНИВЕРСИТЕТ им. А. А. ЖДАНОВА

Колх. пр.

Д-30

Проф. Л. И. ДЕМБО  
доктор юридических наук

188436  
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
СОВЕТСКОГО ВОДНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ЛЕНИНГРАДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
ОРДЕНА ЛЕНИНА УНИВЕРСИТЕТА  
им. А. А. ЖДАНОВА  
ЛЕНИНГРАД  
1948

СПбГУ

## ВВЕДЕНИЕ

«Необходимость общественно контролировать какую-либо силу природы в интересах хозяйства,—говорит Маркс,—необходимость в крупном масштабе использовать ее или сдерживать ее разрушительные действия при помощи сооружений, возведенных рукой человека, играет решающую роль в истории промышленности. Примером может служить регулирование воды в Египте, Ломбардии, Голландии... или в Индии, Персии и т. д....»<sup>1</sup>

Роль водного фактора в общественных отношениях, в экономике и в политической и правовой надстройке неоднократно подчеркивалась классиками марксизма. Известно, какое значение придавал Маркс искусственному орошению. «Условия климата и почвы,—говорит Маркс,—особенно огромные пространства пустыни, тянущейся от Сахары через Аравию, Персию, Индию и Татарию до возвышенностей Азиатского плоскогорья, сделали систему искусственных орошений при помощи каналов и водных сооружений основой восточного земледелия».<sup>2</sup> Ленин в своем обращении 14 апреля 1921 г. к товарищам-коммунистам Азербайджана, Грузии, Армении, Дагестана, Горской республики писал: «Всеми силами развить... производительные силы богатого края, белый уголь, орошение. Орошение особенно важно, чтобы поднять земледелие и скотоводство во что бы то ни стало...». «Сразу постараться улучшить положение крестьян и начать крупные работы электрификации, орошения. Орошение больше всего нужно и больше всего пересоздаст край, возродит его, похоронит прошлое, укрепит переход к социализму».<sup>3</sup> Неустанную заботу о развитии водного хозяйства всегда проявлял и проявляет товарищ Сталин. Достаточно указать, какое значительное место занимало в сталинских пятилетках гидроэнергетическое строительство и создание нового орошения. В

<sup>1</sup> К. Маркс. Капитал, изд. 1936 г., стр. 428.

<sup>2</sup> К. Маркс. Британское владычество в Индии, Соч. т. IX, стр. 347.

<sup>3</sup> Ленин. Соч., т. XXVI, стр. 192.

своей речи 18 мая 1925 г. «О политических задачах университета народов Востока» товарищ Сталин выдвигал в качестве одной из основных задач для Закавказья и Туркестана задачу: «поднять сельское хозяйство и, прежде всего, орошение».<sup>1</sup> В докладе на XVII съезде партии в 1934 г. товарищ Сталин отметил, что «задача состоит в том, чтобы приступить к серьезной работе по организации дела орошения Заволжья»,<sup>2</sup> с величайшим даром глубокого предвидения указав, что «мы не можем обойтись без серьезной и совершенно стабильной, свободной от случайностей погоды, базы хлебного производства на Волге... если учесть рост городов на Волге, с одной стороны, и всякие возможные осложнения в области международных отношений, с другой».<sup>3</sup>

Великая Отечественная война, условия военного времени, задачи борьбы и разгрома зарвавшихся врагов продемонстрировали перед всем миром мудрость сталинского руководства народно-хозяйственным строительством страны, силу социалистической системы хозяйства, силу энтузиазма и героизма масс на всех фронтах Отечественной войны.

И в период Великой Отечественной войны советский народ под руководством партии и правительства осуществлял невиданными темпами в рекордно короткие сроки грандиозное новое гидроэнергетическое и ирригационное строительство. Эти новые народные стройки — результат замечательного народного движения, которое возникло еще до Отечественной войны и которое в военное время получило еще больший размах и развитие, — с новым энтузиазмом широчайших масс осуществляются и в годы первой послевоенной сталинской пятилетки. Не подлежит никакому сомнению, что при дальнейшем развитии нашего социалистического народного хозяйства будут развиваться и все отрасли водного хозяйства. Выдающееся значение будут иметь предпринятые грандиозного масштаба работы для создания участков гарантированного урожая в центрально-черноземных областях и в других областях и республиках. Февральский Пленум ЦК ВКП(б) предложил: «Наряду с проведением нового ирригационного строительства и расширением площади посева на поливных землях в республиках Средней Азии и Закавказья, обеспечить значительное развитие орошения в районах средне-русской возвышенности (Курская, Воронежская, Орловская, Тамбовская области), Поволжья, Северного Кавказа, Крыма, Украины, Западной Сибири и неорошаемых районов Казахской ССР»...<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Сталин. Соч., т. VII, стр. 135.

<sup>2</sup> Сталин. Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 456.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Постановление Пленума ЦК ВКП(б) «О мерах подъема сельского хозяйства в послевоенный период», (IV, п. 8.)



Грандиозный план развития орошения в колхозах и совхозах предусматривает принятое по инициативе товарища Сталина и опубликованное 24 октября 1948 г. постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) «о плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР».

Этим постановлением в ряду грандиозных мероприятий, обеспечивающих наше социалистическое земледелие навсегда от засухи и недородов, намечено широкое развитие строительства в колхозах и совхозах прудов и водоемов для орошения, рыборазведения и получения гидроэнергии для нужд сельского хозяйства.

В деле развития водного хозяйства и целесообразного использования водных ресурсов в интересах народного хозяйства значительна и эффективна роль советского закона, советского права. Именно в наших условиях планового социалистического хозяйства, в условиях национализации воды и сосредоточения в руках государства руководства всеми водными ресурсами страны и всеми отраслями водного хозяйства, трудно переоценить значение права, значение правового закрепления организационных форм управления водным хозяйством, установления четких правовых взаимоотношений между государственными органами, ведающими различными отраслями водного хозяйства, а также между органами водного хозяйства и водопользователями, значение законодательного закрепления прав и обязанностей водопользователей. Установление строгого порядка водопользования способствует сохранению водных ресурсов, необходимых для различных отраслей хозяйства (для промышленности, гидроэнергетики, транспорта, ирригации и т. д.), сохранению ценнейшего государственного фонда ирригационных сооружений, а также целесообразному распределению водных ресурсов и экономному расходованию воды.

На основе Великой сталинской конституции у нас предстает в ближайшем будущем издание общесоюзного водного закона: ст. 14 Конституции СССР предусматривает издание Союзом ССР «Основных начал водопользования». Это еще более усиливает значение теоретической разработки вопросов советского водного законодательства.

К сожалению, до сих пор вопросы водного законодательства в недостаточной мере освещались в нашей специальной литературе. Эта литература ограничивается сравнительно небольшим числом журнальных статей по вопросам сельскохозяйственного водопользования и по водному законодательству, регулирующему искусственное орошение. Отдельных монографий по водному праву, в частности охватывающему водополь-

зование во всех отраслях водного хозяйства, в нашей литературе нет. Дореволюционная русская литература по водному праву так же ограничивалась только проблемами орошения для целей сельского хозяйства в Крыму, Закавказье и Туркестане. Среди общих работ по водному праву можно отметить только работы справочного характера, делавшие попытки объединить все водное законодательство царской России, разбросанное в различных частях «Свода законов», и сенатскую практику по водному праву.

Вполне понятно, что наше социалистическое водное законодательство коренным, принципиальным образом отличается от дореволюционного и иностранного водного законодательства. Это не значит, однако, что мы не должны изучать и знать водное законодательство как дореволюционное русское, так и современное капиталистических стран в целях раскрытия и разоблачения эксплуататорской сущности также и этой отрасли буржуазного законодательства. В свете анализа классовых взаимоотношений в капиталистических странах значительный научный интерес представляет изучение правовых взаимоотношений промышленников и земельных собственников в области водных отношений, анализ различных форм извлечения капиталистической прибыли из сооруженных водных систем и в этом плане раскрытие классовой природы соответствующих буржуазных правовых теорий, разоблачение их эксплуататорской сущности.

Задача данной работы заключается в изучении основных принципов водного законодательства СССР. Это изучение имеет исключительно большое теоретическое и практическое значение для выявления несравненных преимуществ нашей хозяйственной и правовой системы. Советское водное законодательство проникнуто всеми основными принципами нашей правовой системы. Водное законодательство СССР зиждется на национализации земли и воды, на исключительной государственной собственности на землю и водные ресурсы социалистического государства, на принципе планового руководства всеми отраслями водного хозяйства. На различных этапах социалистического строительства наше водное законодательство, как и все наше право, отражало те задачи, которые стояли перед нами, и вместе с тем оно закрепляло в области водных отношений общие основные принципы нашей хозяйственной системы. Новый общесоюзный водный закон «Основные начала водопользования» должен будет обобщить опыт союзных республик, в особенности республик с развитым водным хозяйством, отразить современный этап развития всего нашего народного хозяйства и вместе с тем предусмотреть основные пути дальнейшего развития всех отраслей социалистического водного хозяйства.

Автор настоящей работы ставит себе целью обобщить исторический опыт развития как общесоюзного, так и республиканского водного законодательства, дать теоретическую разработку основных институтов советского водного законодательства, наметить основные принципы системы советского социалистического водного законодательства и определить его место в системе советского права. Разработке основных проблем советского водного законодательства предпосылается очерк иностранного буржуазного и дореволюционного русского водного законодательства.

В качестве первого опыта эта работа не может, конечно, претендовать ни на исчерпывающую полноту, ни на разрешение всех поставленных в ней теоретических проблем.

СПбГУ

## ГЛАВА I

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ БУРЖУАЗНОГО ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Водное законодательство капиталистических стран в форме кодифицированных норм, регулирующих все многообразные отрасли водного хозяйства, обычно даже при помощи единого всеобъемлющего водного закона, сложилось сравнительно недавно. До этого водное законодательство в большинстве основных капиталистических стран представляло собою довольно пеструю картину, представляя собою конгломерат многочисленных постановлений и норм, разбросанных в самых разнообразных отраслях законодательства и регулирующих многочисленные стороны водного хозяйства, более или менее сложные, в зависимости от экономического развития, почвенных и гидрологических условий соответствующей страны.

Но если водное законодательство, как приведенная в известную систему отрасль права, является продуктом современности, то все же законодательное регулирование режима водных потоков и порядка водопользования относится к глубокой древности. Здесь, прежде всего, должно быть отмечено большое различие между странами с искусственным орошением и остальными странами. Страны с развитым искусственным орошением, в особенности страны востока, обладали издревле весьма разработанными нормами водного обычного и даже писанного права. В других странах постановления в области водных отношений носили значительно более ограниченный и отрывочный характер.

Целый ряд постановлений, касающихся порядка использования рек, их классификации, прав береговых владельцев, водных сервитутов и. т. п., имелись в римском праве, и эти постановления нашли свое место и в Юстиниановском своде.

В отношении раннего средневековья можно отметить, что в отдельных капитуляриях франкских королей уже встречаются постановления о порядке использования водной энер-



гии, о правах береговых владельцев и т. д.<sup>1</sup> В средневековом праве в целом ряде законодательных памятников имеются постановления, касающиеся прав использования рек и озер для нужд транспорта, рыбной ловли, а также использования водной энергии.<sup>2</sup> Феодальное право выработало понятие королевской регалии и, в том числе, наряду с горной регалией, водной регалии в отношении отдельных крупных рек и озер. Во Франции выкристаллизовалось разделение вод на воды, принадлежащие короне и составляющие домен короля, и на воды, принадлежащие сеньерам, обладающим правом высшей юстиции (*haut justice*). Это было закреплено в позднейших королевских ординасах, которые, говоря о домениальных водах, употребляли выражение «наши воды». Феодалы использовали право на воды как монопольное право, установив многочисленные водные налоги за переправу на пароме, за рыбную ловлю, за проезд на заставах и т. п. Монопольное право на водные потоки было использовано в интересах закрепления монополии средневековой торговли в форме предоставления союзам определенных городов исключительного права транспорта на определенных реках (например, парижская ганза). Вместе с тем союзы городов боролись против пошлин, установленных феодалами на реках и стеснявших судоходство и торговлю (например, рейнская лига, которая боролась против пошлин, установленных на Рейне).

Развитие капиталистических отношений повлекло за собой появление настоятельной необходимости совершенно иного регулирования водных отношений, исходя из интересов частных предпринимателей и развития частной инициативы.

---

<sup>1</sup> Например, титул XXXIII капитулярия короля Дагоберта 630 г. предусматривал право берегового владельца устраивать мельницу или другое какое-нибудь предприятие: «Если кто хочет устроить мельницу или другое предприятие на воде — пусть устраивает, если никому не мешает. Если мешает нужно устроить, чтобы не мешало. Если оба берега его, он имеет полную возможность. Если один берег принадлежит другому — пусть спросит».

<sup>2</sup> Так, например, в «Саксонском Зерцале» — памятнике германского права XIII века — имеется ряд постановлений, касающихся пользования общественными водоемами для транспорта и рыбной ловли, а также устанавливающих и охраняющих частные права на реки, пруды и другие водоемы. В качестве общего правила «Саксонское Зерцало» устанавливало: «Проточный водоем является общим для транспорта и рыбной ловли. Рыболов вправе даже использовать бечевник у соответствующего берега такой ширины, как он может шагнуть из судна». («Саксонское Зерцало», I, 28, § 4).

Вместе с тем, «Саксонское Зерцало» охраняло и права частного собственника в отношении водоема, находящегося в его владении, угрожая пеней в три шиллинга тому, кто будет ловить рыбу в естественном водоеме, принадлежащем другому, и пеней в тридцать шиллингов тому, кто будет ловить рыбу в чужом, искусственно вырытом пруду («Саксонское Зерцало», I, 28 §§ 1 и 2).



Развитие форм буржуазной собственности потребовало резкого разграничения всего публичного и частного и, в соответствии с этим, определенного деления водных потоков на публичные и частные.

Во Франции еще в период абсолютизма, при Людовике XIV, Кольбер ввел деление всех рек на публичные и частные, установив эдиктом 1669 г. (титул 17, ст. 41), что все реки и водные потоки, судоходные по их естественному состоянию, являются собственностью короны.

Буржуазное законодательство по водному праву, прежде всего, восприняло римско-правовые конструкции. Римское право было выдвинуто в борьбе с феодалами, которые в области водных отношений установили в свою пользу регалии и взимали налоги за пользование водами как государственной собственностью.

Римское право делило все воды по источнику на: а) воды, бьющие из-под земли (*aqua perennis*), б) воды, текущие в непрерывном потоке (*aqua profluens*), и в) дождевые воды (*aqua pluvia*). По правовому признаку все реки делились на реки публичные (*fluvia publica*) и реки частные (*fluvia privata*).

Публичные реки характеризовались тем, что они были изъяты из гражданского оборота (*res extra commercium*), что право пользования водой из публичной реки могло быть приобретено лишь от государства и не должно было стеснять свободы пользования берегом.<sup>1</sup> Частные реки — реки несудоходные — составляли частную собственность отдельных лиц. Они рассматривались как принадлежность земли, на которой они находились.<sup>2</sup> Собственник земли являлся также собственником как вытекающего из нее источника, так и подземных вод. Однако текущие воды, даже протекающие в частных водных потоках, считались общим достоянием. Сама вода в водном потоке не являлась частной собственностью; частная собственность на воду возникала лишь с момента овладения ею. Поэтому текучей водой для личных надобностей мог пользоваться каждый. Римскому праву известны были и водные сервитуты (право провода воды через чужие владения и т. д.).

Эти постановления римского права были восприняты в большинстве западно-европейских стран на заре их капиталистического развития. Они вошли в гражданские кодексы различных стран и, прежде всего, в Кодекс Наполеона. Характерно для законодательства этого периода, что оно не идет

---

<sup>1</sup> *ne quid in flumina publico repave eius fiat... hoc interdictum ad flumina publica pertinet, si autem flumina privatum est, cessabit interdictum* (D. XLIII, 12 § 1).

<sup>2</sup> D. XLII, 12, § 5.

еще по пути создания всеобъемлющего водного права, а регулирует лишь отдельные стороны водных отношений.

В законах периода промышленного капитализма в различных западно-европейских странах воды, как правило, делятся на публичные и частные, причем обычно критерием классификации является судоходность или несудоходность водного потока. Так, французский гражданский кодекс считает публичными потоки или реки судоходные или сплавные (Code civil, Art. 538), объявляя землю под этими реками, в пределах их наиболее широкого русла, — собственностью государства. Право пользования этими водными потоками может быть получено только от государства. Реки несудоходные и несплавные являются частной собственностью береговых владельцев, которые могут свободно пользоваться ими для целей ирригации и для других целей при условии, что собственник не изменяет их выхода на границе его земельного владения (Code civil, Art. 644). Те же постановления, что во французском кодексе, содержатся и в итальянском гражданском кодексе 1865 г. (статьи 540—544). Публичными (demanio pubblico) признаются в Италии все реки, но частная собственность существует на искусственные каналы и на воду. Всякий собственник воды может пользоваться водой по своему усмотрению и даже уступать свое право другим лицам. Однако частный собственник не может отклонить течение воды, если он этим причиняет какой-либо ущерб чужим землям. В старом австрийском праве точно так же деление водных потоков на публичные и частные определяется их судоходностью. Публичными считаются реки вместе с их рукавами с того места, где они становятся судоходными и сплавными (ст. 2 закона от 30 мая 1869 г.); остальные воды являются частными. Право собственности на воды определяется по началам общего гражданского права. Собственнику земли принадлежат следующие воды (если права, приобретенные третьими лицами, не препятствуют этому): а) подземные воды, кроме соляных источников (соляная монополия и цементная регалия), б) воды, скапливающиеся из атмосферных осадков, в) воды в колодцах, прудах и других водоемах или вода, заключающаяся в каналах, трубах и т. п., проведенных владельцем в своих интересах, г) стекающий от вышеуказанных вод излишек, пока он не впадает в чужую частную реку или в публичную реку и не вытекает за пределы земли собственника (ст. 4 закона от 30 мая 1869 г.). По английскому обычному «общему праву» (Common law) право собственности на текущие воды точно так же вытекает из права собственности на их берега, и следовательно, все права пользования водой подчинены гражданско-правовым конструкциям. Право собственности на текущие воды ограничивается лишь правами

собственников прочих земель, лежащих по течению той же текучей воды. Лишь в виде исключения все водяные работы требуют разрешения органов государственной власти. Аналогичные положения водного законодательства восприняты были в XIX веке и в других западно-европейских странах.

Таким образом победа буржуазной частной собственности нашла свое выражение в водном законодательстве капиталистических стран в обосновании частной собственности на воды как производной от земельной собственности. Этот общий принцип, известный еще римскому праву, был воспринят всеми законодательствами буржуазных стран и слился в них с общими принципами буржуазного гражданского права. Отдельные положения из области водных отношений, которые не укладывались в рамки гражданского права и требовали специального административно-правового регулирования, нашли свое место в специальных законах. Эти законы представляли собою в известном отношении попытку согласовать «публичные» и «частные» интересы с соблюдением незыблемости частной собственности, согласовать «общее благо» и интересы государства с правами земельных собственников на их вещные права на воды, как на принадлежность их земель.

Дальнейшее развитие капитализма выдвинуло целый ряд новых проблем водного хозяйства, особенно в части использования водной энергии для промышленных целей, сооружения гидроэлектростанций и т. п. В период империализма значительно обострились противоречия между интересами промышленности и сельского хозяйства и между различными отраслями промышленности, что привело, в частности, к значительному осложнению также и водных правоотношений. Развитие противоречий земельной частной собственности в период империализма нашло свое отражение также и в области водного права. В связи с этим, с конца XIX в. в основных капиталистических странах значительно усиливается правотворчество в области водного законодательства. Вместе с появлением многих новых законов по водному праву делаются попытки объединения и кодификации всего водного законодательства в целях охвата в едином законе всех отраслей водного хозяйства, что отвечает интересам монополистического капитала и наиболее реакционных кругов буржуазии. Кодификация водного законодательства и его изъятие из сферы гражданского права служит монополистическому капиталу в его борьбе с мелкими и средними земельными собственниками.

Этим объясняются стремления отойти от гражданско-правовых конструкций, перенести регулирование водных отношений из сферы «частного» права в сферу «публичного» права. В юридической европейской и американской литера-

туре, в особенности новейшего времени, трактующей о пересмотре водного законодательства, много говорится об «этанализме» в водном праве, о «национализации» воды, о недопустимости вещного права на текущие воды, на непрерывно сменяющийся водный поток, субстанция которого постоянно меняется, и т. д. Если нельзя два раза выкупаться в одной и той же реке, т. е. в одной и той же воде водного потока, — рассуждают отдельные буржуазные юристы, — то не может быть права собственности на водный поток, а может быть установлено лишь право пользования водным потоком для определенного лица и это право должно быть получено от государства.

В различных странах Европы и Америки судьба современного водного законодательства различна, но всюду его развитие обусловлено все возрастающей ролью водного фактора в современной экономике, а также тем значением, которое имеет в современных условиях использование воды во всех отраслях промышленности и сельского хозяйства, во всех странах и, в частности, в странах с искусственным орошением.

Таким образом история буржуазного водного законодательства свидетельствует о том, что оно развивалось постепенно, по мере развития отдельных отраслей водного хозяйства. Усложнение водного законодательства шло одновременно с ростом и развитием новых отраслей промышленности, развитием гидроэнергетики, водного транспорта, искусственного орошения и т. д. Все большее применение воды, в особенности в качестве двигательной силы, в различных отраслях хозяйства, и связанное с этим все возрастающее повышение ценности водных потоков и их значения в капиталистической системе хозяйства, а также рост противоречий капитализма, потребовали более детального правового регулирования вырастающих на почве водопользования сложных отношений. При этом все же обращает на себя внимание различный характер водного законодательства в странах с развитым искусственным орошением и в остальных странах. Дело в том, что, во-первых, в странах с искусственным орошением водное законодательство развивалось значительно раньше, чем в других странах, и, во-вторых, в странах с искусственным орошением правовое регулирование водопользования в области сельского хозяйства приобретает доминирующее значение, что придает всему водному законодательству специфическую окраску.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Интересный исторический пример представляет собою водное законодательство Индии. Оно явилось одним из мощных орудий британского владычества в Индии. В 1867 г. английское правительство выкупило все ирригационные сооружения Ост-Индской компании и приступило к постройке своих собственных оросительных систем. В основу строительства этих систем был положен принцип коммерческого доходного предприятия. В соответствии с этим в индийском «законе о регулировании ирригации,



Основной стержень регулирования водных отношений — это распределение воды как хозяйственного блага между водопользователями. На заре развития буржуазного права — это, в первую очередь, область гражданских отношений. Речь идет об установлении и закреплении прав на воду. В гражданских кодексах и, прежде всего, в Наполеоновском своде, право на воду конструируется, как право собственности, закрепляемое за земельным собственником. Вода рассматривается как принадлежность земли, и земельный собственник имеет такое же право на водный источник, находящийся на его земле, как и право на недра и на воздушный столб. Собственник земли, на которой находится источник, может пользоваться им по своему усмотрению.<sup>1</sup>

Вода рассматривается, следовательно, наряду со всем другим, что содержится в недрах земли, как принадлежность земельного участка, хотя в различных законодательствах вопрос о том, какие воды считаются принадлежностью данного участка, разрешается по-разному. Например, по английскому праву в отношении вод в озерах земельный собственник имеет те же права, что и в отношении земли.<sup>2</sup>

Однако и буржуазная земельная собственность, как институт гражданского права, уже с самого начала отличалась от права собственности на другие объекты. Ряд ограничений права собственности характерен именно для земельной собственности. Эти ограничения связаны с наличием равноценных прав владельцев соседних участков, а также прав третьих лиц. Ограничения имеют место и в связи с публичным интересом, что связано с особенностью самого объекта. В еще большей мере, чем в отношении земли как объекта права собственности, это имеет место в отношении воды. Если речь идет о под-

---

судоходства и дренажа в Северной Индии» от 11 февраля 1873 г. было установлено, что «на всем пространстве земли, на которое распространяет свое действие этот закон, государство имеет право использовать и контролировать, в целях общественной пользы, воду всех источников и рек в текущих и искусственных руслах и всех озер и водных бассейнов с естественно стоящими водами» (Текст закона 1873 г. на английском и французском языках — см. «Les différents systèmes d'irrigation. Documents officiels précédés de notices historiques», Tome I, Institut Colonial International, 1906). Сосредоточение в руках английских колонизаторов всех прав на водные источники является одним из основных рычагов колониального угнетения.

<sup>1</sup> Code Civil, Art. 641. По разъяснению парижского кассационного суда, собственником источника считается тот, на чьей земле зарождается источник, а не тот, на чьей земле воды его бьют наружу. [Решение парижского кассационного суда от 4 декабря 1866 г. (А. С. Романовский-Романько. К вопросу о праве пользования водой для целей сплавного хозяйства и в особенности орошения, СПб., 1896)].

<sup>2</sup> Karl Heimescheiner. Die Zivilgesetzzee der Gegenwart, Band II, Zivilrecht Englands, 1931, S. 347.



земных водах, то нередко водные источники, находящиеся в недрах земли, принадлежащей одному собственнику, питают почву на участке другого собственника. В водном потоке, протекающем через земли данного земельного собственника, заинтересованы все земельные собственники всех нижележащих земель. Следовательно, права на такой водный поток, хотя бы и протекающий через земли данного земельного собственника (т. е. даже если оба берега принадлежат одному собственнику), не могут быть неограниченными. Они должны быть подчинены определенным ограничениям, находиться под влиянием особых принудительных норм. Даже уже в Наполеоновском кодексе указывалось, что собственник источника не может изменить его течения, если этот источник доставляет жителям общины, села или деревни необходимую им воду.<sup>1</sup>

Таким образом, отпавляясь от гражданского права, от права собственности как гражданского института, и оставаясь первоначально исключительно в сфере чисто гражданского права, регулирование водопользования и вообще водных отношений охватывало дополнительно целый ряд публично-правовых моментов. И в самих гражданских кодексах ограничения земельных собственников в праве распоряжения водными источниками и водными потоками уже с самого начала не исчерпывались установлением сервитутов, а выходили за пределы установления прав третьих лиц только как прав на чужую вещь. За третьими лицами нередко признаются самостоятельные права пользования водными источниками, в особенности для домашних и хозяйственных нужд, и они конструируются, как субъективные публичные права. Но, наряду с гражданскими кодексами, во всех буржуазных странах очень рано появляются специальные водные законы, которые значительно дополняют нормы гражданского права. В этих законах водное законодательство уже определенно выходило за рамки гражданского права, включая в предмет регулирования целый ряд административно-правовых вопросов.

Дальнейшее развитие водного законодательства шло по пути увеличения его объема и расширения круга охватываемых отношений; оно шло одновременно к постепенному уменьшению удельного веса в водном законодательстве норм, включенных в гражданский кодекс, и привело в конце концов в большинстве стран к регулированию всех водных отношений в едином водном законе, к самостоятельной кодификации всего водного законодательства.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Code civil. Art. 643.

<sup>2</sup> Во Франции закон 29 апреля 1845 г., затем закон 8 апреля 1898 г. (Dalloz. Code forestier et code rural, Paris. 1939, p. 241); в Италии закон 10 августа 1834 г., декрет 20 ноября 1916 г., регламент 27 января 1917 г. и, наконец, обширный декрет 9 октября 1919 г. (Giuseppe de Feo.

При всем разнообразии водных законов различных стран можно все же наметить круг охватываемых водным законодательством отношений, более или менее общих для большинства стран на современной стадии развития капитализма. Водное законодательство в настоящее время стремится охватить все отрасли водного хозяйства: область сельского хозяйства (ирригация и осушительная мелиорация), область промышленности, и, в первую очередь, использование водной энергии, область коммунального водопользования, водный транспорт, водный спорт и т. д. и т. п., словом, все виды водопользования и все отношения, вытекающие из взаимной зависимости всех видов использования воды как хозяйственного блага. В связи с этим водное законодательство вырастает как бы в определенную, более или менее самостоятельную отрасль права — водное право (Water right, Wasserrecht). Эта отрасль права охватывает следующий круг отношений: 1) правовой режим вод, 2) управление водными ресурсами, водными источниками и водными потоками со стороны государства, 3) система и порядок наделения правами на воду и 4) участие водопользователей в строительстве и эксплуатации водных систем.

Таким образом, предметом регулирования со стороны водного права являются те общественные отношения, которые возникают на базе использования водных ресурсов для различных отраслей хозяйства. Естественно возникает вопрос, в чем особенность этих отношений, чем определяется их специфический характер, обуславливающий выделение в буржуазном государстве правовых норм, регулирующих эти отношения, в особую отрасль права.

Исторический ход развития водного законодательства капиталистических стран и его классовый анализ дают возможность судить о характере этих правоотношений и, вместе с тем, разрешить вопрос о том, к какой области права относится буржуазное водное законодательство и в каком смысле можно говорить о буржуазном водном праве.

Характер водного законодательства современных капиталистических стран определяется тем, что водное законодательство регулирует отношения, возникающие на базе частного присвоения воды, являющейся объектом общего пользования, что выступает в качестве конкретного выражения основного противоречия капитализма. В этом противоречии между частным присвоением воды (вода либо частная собственность земельного собственника, либо

Codice del tribunale delle aquae publice, 1922); в Пруссии водный закон 7 апреля 1913 г. (Holz und Kreutz. Das preussische Wassergesetz vom 7 April 1913, Berlin 1922); в Тюрингии закон 21 декабря 1932 г. (Gesetzsammlung 1932, S. 199) и т. п.

объект концессии частного предпринимателя) и общим пользованием водой как данной природой в готовом виде (для нужд транспорта, питья и водопоя, для хозяйственных нужд, коммунальных надобностей и т. п.) — заключена специфика буржуазного водного права. В этом смысле можно говорить о буржуазном водном праве, как об особой отрасли права, регулирующей особую область отношений.

Современное буржуазное водное законодательство регулирует: отношения между земельными собственниками, как собственниками протекающих через их землю или граничащих с их землей вод, и всеми теми, кто пользуется водой из тех же источников и водоемов для бытовых и хозяйственных нужд (так называемое «обыкновенное пользование»); отношения между земельными собственниками и предпринимателями (владельцами фабрик, заводов, мельниц, гидроэлектростанций); наконец, отношения между государством, как собственником публичных вод, и пользователями этих вод. Эти отношения частично гражданско-правовые и частично административно-правовые.

Административно-правовыми являются отношения не только в тех случаях, когда государство выступает в лице своих органов управления и органов контроля, но нередко и тогда, когда имеет место ограничение прав частной собственности в публичном интересе (все те принудительные права, которые не конструируются, как сервитуты; нормы, обеспечивающие защиту от наводнений и других стихийных бедствий и т. д.). Во всяком случае гражданско-правовой характер носят все отношения, связанные с возмещением ущерба при осуществлении прав водопользования и столкновении конкурирующих прав на водные источники, водоемы и водные потоки.<sup>1</sup> Не-

<sup>1</sup> Вопрос об ответственности за материальный ущерб, связанный с водными отношениями, занимает существенное место в практике буржуазных стран. В этой проблеме отражены противоречия между земельными собственниками и промышленниками. Особенно остро стоит вопрос о том, кто несет риск непредвиденного вреда: земельный собственник или предприниматель. По австрийскому закону предприниматель освобождается от ответственности за непредвиденный риск, поскольку вред наступил, несмотря на то, что эксперты при рассмотрении проекта сооружения считали опасения вреда необоснованными (определенно непредвиденный риск), или поскольку при запланировании строительства вопрос о возможности такого явления вообще не возникал (молчаливо непредвиденный риск) и поскольку пострадавший, следовательно, своевременно не возбуждал вопроса.

Существенный интерес для промышленников представляет постановка вопроса об ответственности за вред, причиненный загрязнением водоемов от спуска сточных вод промышленных предприятий. Особенно этот вопрос затрагивает интересы сахарной, картофельной, бумажной и текстильной промышленности. Основной вопрос в данном случае — это вопрос о прини-

редко гражданско-правовые отношения переплетаются с административно-правовыми. Примером могут служить отношения, вытекающие из переустройства водных потоков и их берегов, в особенности, если это переустройство производится при участии государства (в частности, случаи принудительного участия в мелиоративных работах и т. д.). Таким образом водное право занимает пограничную область с гражданским и административным правом.

Указанное сочетание гражданско-правовых и административно-правовых отношений в водном праве выдвинуло в буржуазной юридической литературе вопрос о том, относится ли водное право к частному или публичному праву.

Отмечая, что во всех областях водное право устанавливает частично частно-правовые и частично публично-правовые положения<sup>1</sup>, современные буржуазные юристы обычно относят водное право к публичному праву. В качестве основного довода при этом выдвигается то соображение, что вода относится к числу важнейших общественных благ, и следовательно, водные ресурсы должны быть сохранены за государством, что обуславливается также гидрологической связью всех вод и необходимо в интересах планомерности водного хозяйства.<sup>2</sup> Отмечая в качестве общей тенденции развития водного законодательства переход от частно-правовых начал к публичному праву и ко все большему усилению начал публичности, довоенная буржуазная юридическая литература устанавливала деление стран на две группы: страны с сохранением в водном законодательстве частно-правовой основы (Англия, Норвегия, Швеция и др.) и страны с публично-правовой основой в водном законодательстве (Австрия, Италия, Швейцария, Вюртемберг, Тюрингия и др.).<sup>3</sup>

Действительно, в Англии, Швеции и Норвегии, а также в прусском законе 1913 г., в водном законодательстве особенно подчеркивается принцип частной собственности на воды. В Норвегии все водопады, даже те, которые находятся на

---

дипе ответственности: принцип вины или принцип причинения. Этот вопрос разрешается различно в отдельных буржуазных законодательствах, причем более раннее законодательство стоит на принципе вины, а более позднее—на принципе причинения. Обращает на себя внимание, что хотя позднейшие законы проникнуты защитой интересов промышленников, они все же по вопросу об ответственности стоят на принципе причинения (См. Gennrich. Die Strafvorschriften des Wassergesetzes für unbefugte Abwasserleitung. Theorie und Praxis. «Deutsche Wasserwirtschaft», 1927, B. 9, H. 2, S. 100).

<sup>1</sup> Meyeren. Wirtschaftliche Bedürfnisse und Wasserrecht, «Zeitschrift für Agrar- und Wasserrecht, Band 14, H. 2, Berlin 1930, S. 97.

<sup>2</sup> Göttgen. Grundprobleme des Wasserrechts, Beiträge zum Wasserrecht, Erstes Heft, Jena, 1925.

<sup>3</sup> Emile Ar. Enstaziu. Le fondement juridique de la législation des chutes d'eau, Paris, 1922, p. 119.



самых больших потоках, подчинены праву частной собственности. По норвежскому закону от 18 сентября 1909 г. получение концессии от государства требуется только в том случае, если сила водопада превышает 1000 л. с. или если эксплуатация осуществляется иностранной фирмой или акционерным обществом. Прусский закон 1913 г. также целиком построен на принципе частной собственности на воды.<sup>1</sup> Даже собственность государства на водные потоки первой категории (наиболее крупные водоемы) прусский закон конструировал как частную собственность. И все же апологеты публичных начал пытаются утверждать, что частно-правовой характер прусского закона — это только фасад и что в действительности в принципе государственного наделения, в своеобразном построении полицейских прав и т. д. — проявляются сильные публично-правовые черты.<sup>2</sup> Современные буржуазные юристы особо подчеркивают публично-правовой характер новейшего водного законодательства, относя соответствующие страны к группе стран с государственно-правовой тенденцией в водном законодательстве и водное право этих стран к публичному праву. Основание для таких заключений современная буржуазная правовая теория находит в новых законах Австрии, Тюрингии, Вюртемберга и т. д. К странам с государственно-правовой тенденцией относится и Швейцария. Согласно швейцарскому гражданскому кодексу «пока не доказано противное, публичные воды, ледники, бьющие источники не могут быть частной собственностью и находятся под верховным управлением государства».<sup>3</sup> В большинстве кантонов Швейцарии гидравлическая энергия либо эксплуатируется непосредственно государством (Фрибург, Цюрих и др.), либо сдается в концессию (Берг и др). Основной принцип итальянского водного законодательства — объявление всех текущих водных потоков публичными и преимущественно концессионный порядок пользования ими. Это определяется интересами крупных предпринимателей, интересами и ролью крупного монополистического капитала и концентрацией крупной земельной собственности в руках банков. В центре водного хозяйства Италии стоит интегральная мелиорация. В интересах монополистического капитала эти работы осуществляются при помощи концессий. Из трех порядков водопользования — свободное пользование, разрешительный порядок и концессионный порядок — на долю свободного водопользования прихо-

<sup>1</sup> Baumert. Leitfaden des preussischen Wasserrechts nebst Text des Wassergesetzes vom 7 April 1913, Halle, 1914, S. 36. ff.

<sup>2</sup> Schlegelberger. Zur Neuordnung des thüringischen Wasserrechts, «Zeitschrift für Agrar-und Wasserrecht», Band 6, H. 2, Berlin, 1926, S 97).

<sup>3</sup> Ст. 644 Швейцарского гражданского кодекса.



дится только рыбная ловля и судоходство. Итальянский закон о мелиорации болот от 30 декабря 1923 г.<sup>1</sup> трактует о принципе преимущественной передачи работ консорциумам. Закон устанавливает, что если образуется консорциум заинтересованных собственников, то всякие другие претенденты отпадают.<sup>2</sup> В буржуазной литературе особенно усиленно муссируется государственно-правовая тенденция в новейшем водном законодательстве США, усматриваемая в декларировании в законодательстве большинства штатов, что все воды принадлежат государству, в установлении принципа «присвоения», как основания прав на воду, и в установлении централизованной системы государственного контроля над водными правами.

Вся постановка проблемы публичного и частного в водном праве в буржуазной юридической литературе является выражением противоречий между земельными собственниками и промышленными предпринимателями. Выражением тех же противоречий является и наличие двух теорий об основании прав на воду: «береговая теория» и «теория присвоения». Первая — ищет обоснования прав на воду в правах береговых владельцев и закрепляет воды за земельными собственниками, вторая — объявляет воду *res nullius* — «ничьей», «общественным благом», собственностью нации, собственностью государства и закрепляет право на нее за «присвоившими ее с разрешения государства». Фактически эта вторая теория предоставляет право пользования водой путем концессии предпринимателю, частному капиталу, акционерным обществам, монопольным объединениям, т. е. монополистическому капиталу. Публично-правовая концепция водного права только подводит под это идеологическую базу.

В непосредственной связи с проблемой отнесения водного права к публичному или частному стоит в буржуазной теории вопрос о природе прав государства на воду как основания участия самого государства в организации водного хозяйства и основания вмешательства государства в водные отношения. Право государства на водные потоки может быть конструировано или как имущественное право, или как право государственного верховенства.

Наиболее ранняя концепция, принятая и в буржуазном законодательстве и в буржуазной теории, — это конструкция права государства на воды как имущественного права.

Во всех законодательствах капиталистических стран воды

<sup>1</sup> Gazzetta Ufficiale, n. 71, de 24 marzo 1924.

<sup>2</sup> Guide pratiche della legislazione sulle opere pubbliche, Le Bonifiche, Roma, 1925, p. 8.

делятся на частные и публичные. Частные воды принадлежат частным собственникам, публичные воды принадлежат государству. По конструкции, принятой во всех водных законодательствах прошлого столетия в отношении вод, объявленных государственными,—государству принадлежит право собственности в гражданском смысле.<sup>1</sup> В отношении водных потоков, считающихся государственными, государство имеет такое же право собственности, как и земельные собственники в отношении частных вод. Публичными водами государство распоряжается, как частной собственностью, используя водный поток самостоятельно или переуступая свое право частным лицам по гражданско-правовой сделке. В соответствии с этим государственная концессия конструируется в теории либо как договор купли-продажи, либо как договор дарения.

Эта концепция прав государства на воду, лежащая в основе наиболее раннего буржуазного водного законодательства, полнее всего сохранилась в законодательстве тех стран, которые относятся к странам с так называемой частно-правовой тенденцией в водном законодательстве. Корнями этой концепции является охрана интересов земельных собственников. Она относится к той стадии развития водного хозяйства, когда государственное вмешательство в водные отношения ограничивалось лишь отдельными отраслями водного хозяйства.

Усиление роли государства в регулировании водных отношений в интересах крупной буржуазии приводит к несостоятельности конструкции права государства на воды как права собственности в гражданском смысле.

Во-первых, эта конструкция не в состоянии объяснить и оправдать вмешательство государства в права собственников

---

<sup>1</sup> В США право распоряжения водами со стороны федерального правительства покоится на праве собственности на все свободные, никем не заселенные земли, которые с 1764 г. считаются публичным доменом и составляют запасный земельный фонд, находящийся в распоряжении федерального правительства. Исходя из этого положения, конгресс 18 августа 1894 г. принял известный акт Кэри, согласно которому федеральное правительство предложило каждому из штатов западного засушливого района в собственность по миллиону акров земли с тем, что штат обязется в течение 10 лет оросить эту землю и заселить ее. На основании акта Кэри штаты заключили соглашение с федеральным правительством на принятие и орошение земель (Е. Е. Скорняков. Орошение и колонизация пустынь штата Айдаго в Северной Америке на основании закона Кэри. Отчет о заграничной командировке, ч. I, 1911). Ирригационное строительство осуществлялось частными предпринимателями, причем ирригационные предприятия либо продавали орошенный участок вместе с ирригационными сооружениями, либо эксплуатировали сами эти сооружения, получая плату за воду (Н. И. Хрусталев. Очерк развития ирригации в Соединенных штатах Северной Америки, «Вестник Ирригации», 1925, № 3).

частных вод; во-вторых она не может охватить всего правового режима публичных вод. Из этой конструкции полностью выпало так называемое общее пользование публичными водами, при котором государство отнюдь не выступает как контрагент по договору, как цивильный собственник, переуступающий свое право пользования по гражданско-правовой сделке.

Чтобы устранить это несоответствие юридической конструкции фактическим отношением, в теории делалась попытка модифицировать имущественное право государства. В водном праве, как и в других отраслях публичного права, делалась, следуя за Отто Мейером, попытка перенесения в публичное право институтов частного права, в особенности, институтов вещного права, в том числе права собственности. Выдвигалась так называемая теория «публичной вещи». По этой концепции государство обладает правом собственности на публичные воды, но правом не частной собственности, а публичной, точно так же, как государству принадлежит право публичной собственности на другие «публичные вещи» — на дороги общего пользования, на улицы, площади, парки и тому подобные объекты общего пользования.

Однако конструкция «публичной вещи» очень скоро выявила свою несостоятельность, несоответствие тем интересам и целям, ради которых она была выдвинута, а потому была оставлена большинством юристов и не принята законодательством.<sup>1</sup> Дело в том, что теория «публичной вещи» исходит из публичного, общественного характера использования государственной собственности. Между тем это явно неверно. Земельные участки, находящиеся под улицами, площадями, парками и т. д., действительно предназначены для общественного пользования. В таком же положении находятся и судоходные реки, используемые для общественного транспорта. Но публичные воды, которые сдаются государством в концессию для промышленности или для сельского хозяйства, не являются водами общественного пользования. В связи с таким различным характером публичных вод, в буржуазной юридической литературе делались даже попытки разграничения понятия публичных вод и доминиальных вод. Под публичными водами понимались воды, являющиеся объектом контроля и охраны со стороны государства в общественном интересе; под доминиальными водами — государственные воды, принадлежащие государству на праве собственности, в отличие от частных вод, принадлежащих частным лицам на праве частной собственности. Однако это разграничение не могло

<sup>1</sup> Schlegelberger. Zur Neuordnung des Thüringischen Wasserrechts, «Zeitschrift für Agrar-und Wasserrecht», B. 6, H. 2, 1926 S. 97.

спасти теорию публичной вещи от несостоятельности и потому тоже очень скоро было оставлено большинством юристов.<sup>1</sup>

В новейшем водном законодательстве и новейшей буржуазной теоретической литературе право государства на воду конструируется, как право государственного верховенства («водное верховенство»). По этой концепции государство распоряжается водным ресурсами не в силу имущественных прав, а в силу присущего ему права верховенства, права верховной власти. Государству на воды принадлежит не *dominium*, а *imperium* — власть устанавливать водный режим и порядок водопользования. Публичные воды находятся в «ничьей» собственности; они предоставляются в пользование органами государства путем административного акта. Вследствие государственного верховенства государство простирает свою власть также и на частные воды, сохраняя тем не менее в отношении последних право частной собственности за их владельцами.

В соответствии с этим по иному определяется и юридическая природа концессии. Концессия имеет своим основанием административный акт публичной власти, а не переуступку гражданских прав (в целом ряде случаев концессия устанавливается в законодательном порядке). Концессия — это акт, при помощи которого государство выступает как верховная власть. При предоставлении водной концессии государство не выступает ни как контрагент по договору, ни как собственник, который в гражданско-правовом порядке распоряжается своим имуществом, а облакает концессионера авторитарной властью.<sup>2</sup>

Концепция государственного верховенства в водном праве прочно устанавливается на той стадии развития водного хозяйства, где речь идет об усилении вмешательства государства в водные отношения, где противоречивые интересы земельных собственников и промышленников<sup>3</sup> разрешаются в пользу последних и государство в интересах крупных монополий должно сосредоточить в своих руках распоряжение водными ресурсами и установить такой водный режим, при котором государственное предоставление воды признается единствен-

<sup>1</sup> Giuseppe del Feo. Codice del Tribunale delle acque pubbliche, 1922, p. 16.

<sup>2</sup> Giorgi. La dottrina delle persone giuridiche, vol II, n. 138.

<sup>3</sup> В период империализма, когда монополистический капитал уже проник во все области и сосредоточил в своих руках через монопольные объединения и банки также и крупное землевладение, противоречия углубляются между крупными монополиями и, преимущественно, мелкими и средними земельными собственниками.



ным основанием для первоначального возникновения новых и изменения существующих прав на воду.<sup>1</sup>

В тесной связи с вопросом о природе прав государства на воды находится вопрос о юридической природе отдельных прав пользования. Государство предоставляет отдельным водопользователям право на воду, «наделяет» водой, в силу присущего государству верховенства над водными ресурсами. Возникает вопрос о природе того права, которое приобретает в связи с государственным наделением водопользователь.

Для разрешения этого вопроса необходимо предварительно остановиться на классификации видов водопользования. В зависимости от хозяйственной цели, для которой предназначается вода, находится самый характер водопользования, определяемый количеством потребляемой воды, способом, с помощью которого вода добывается, и способом использования воды. Одно количество воды требуется для питья, водопоя и домашних нужд, другое количество — для промышленного предприятия или ирригации и т. д. Для одного вида пользования не требуется устройства каких-либо приспособлений, для других видов пользования, наоборот, требуется постройка более или менее сложных сооружений, устройство водного отвода, изменение русла водного потока, сооружение плотин и т. д. При одних видах пользования используется вода, как таковая, при других — используется водная энергия; в одних случаях водою пользуются, в других случаях вода потребляется. От характера водопользования зависит большее или меньшее изменение, в процессе пользования, режима водного потока и, следовательно, большее или меньшее вторжение в сферу интересов третьих лиц, соучастников совместного пользования одним и тем же водным источником, или посторонних лиц и организаций. Отсюда понятно, что классификация видов водопользования имеет большое не только хозяйственное, но и правовое значение.

---

<sup>1</sup> В последние десятилетия водное законодательство США подвергалось изменениям в направлении обеспечения интересов крупных монополий. Особенно это проявляется в законодательстве западных засушливых штатов, где, взамен берегового права, законодательство устанавливает, что право на воду, протекающую в общественных водоемах, приобретает путем фактического присвоения воды, как правило, с разрешения государства. Этот принцип постепенно получает в США все большее и большее распространение. По инициативе Верховного суда США, конгресс, законодательством о необжитых землях, отделил права на землю от прав на воду, что установлено в интересах наиболее крупной и реакционной буржуазии.

Это обусловлено гигантским ростом противоречий при империализме и связано с усилением роли монополий, с усилением эксплуатации мелких и средних фермеров со стороны акул монополистического капитала.



Обычно юридическая классификация видов водопользования в буржуазном законодательстве строится, исходя из основания права пользования водой. По этому классификационному принципу различают: 1) свободное пользование, 2) пользование на основе разрешения и 3) пользование на основе концессии. Под свободным водопользованием понимается обычное общее пользование, равное для всех, без установления каких-либо преимуществ для отдельных категорий водопользователей. Это пользование—для питья, водопоя, для хозяйственных нужд, для рыбной ловли, для транспорта. Разрешительный порядок обычно устанавливается для таких видов пользования публичными водами, при которых гидрографические условия, хотя и не изменяются, но все же имеется повышенное пользование; например: для сельского хозяйства, для орошения, для промышленных целей, или для предприятий с повышенным потреблением воды. Сдача в концессию, как правило, предусматривается в тех случаях, когда имеется налицо изменение гидрографических условий с отводом нормального русла или с изменением условий русла, проводкой воды и т. п.<sup>1</sup> Прусский водный закон 1913 г. относил к свободному общему пользованию (*Gemeingebrauch*) пользование для питья, водопоя, купанья, стирки белья и отвод воды, поскольку это не ограничивает прав других и поскольку это возможно без незаконного использования чужих берегов. Английское законодательство различает «обычное» и «необычное» пользование. К первому относится питье, водопой и т. п., ко второму — ирригация и водопользование для промышленных целей. Различие между «обычным» и «необычным» пользованием установлено в том, что при необычном пользовании вода должна быть возвращена в водный поток. По баденскому закону от 26 августа 1876 г. требуется разрешение администрации на пользование водами в случаях: 1) когда имеется в виду такое употребление воды, коим изменяются ее качества, вследствие введения в нее посторонних веществ; 2) когда предполагается устройство вододействующих сооружений и их принадлежностей и производство в них существенных изменений; 3) когда предпринимается устройство и существенное изменение оросительных и осушительных сооружений, коим течение воды, во вред посторонним землевладельцам или лицам, имеющим право пользования, останавли-

---

<sup>1</sup> В итальянском водном законодательстве разрешительный порядок установлен для всякого промышленного водопользования и для собственного хозяйства при условии, что характер публичного потока не будет изменен; для всех же случаев, когда водопользование связано с изменением гидротехнических условий—с отводом воды из естественного русла, с проводкой воды или с изменением русла—требуется наличие концессии.

вается, замедляется или вовсе отводится в сторону (ст. 23). Тюрингский закон 1932 г. относит к общему пользованию право использования водного потока для транспорта, для катанья на катке; право использования воды и льда для домашних и сельскохозяйственных нужд и право спуска воды без порчи русла.

Правовая природа отдельных видов водопользования определяется различным образом как в законодательстве, так и в юридической литературе различных стран, в зависимости от того, на каких принципах покоится водный закон соответствующей страны и интересы каких отраслей водного хозяйства, представителей каких групп господствующих классов преимущественно охраняются данным законом.

Более или менее общепринято отнесение общего пользования к административному праву. В отношении правовой конструкции общего пользования господствующая в буржуазной литературе точка зрения такова, что общее пользование—это правомочие, которое дано в силу объективного права каждому на использование водного потока без того, чтобы на этом могло быть обосновано субъективное право.

Что касается юридической природы прав на воду, полученных в результате предоставления воды со стороны государства, в результате государственного «наделения», то в буржуазном законодательстве существуют самые разнообразные конструкции. По прусскому закону 1913 г. предоставленное государством право на воду есть имущественное право, и закон трактует это право, как частное право. По тюрингскому закону 1932 г. различается «временное разрешение» и «бессрочное предоставление». Разрешение не предоставляет субъективного права и может быть взято обратно. Бессрочное предоставление воды создает наследственное субъективное право, в отношении которого действуют нормы гражданского права, касающиеся притязаний собственника. Эта конструкция весьма характерна с точки зрения защиты интересов предпринимателей, однако она не является общепринятой в литературе. Многие авторы считают, что хотя предоставление государством права водопользования является имущественным правом, оно не должно все же быть превращено в частное право, к которому оно не относится ни по происхождению, ни по своей природе. Право на воду, полученное в результате государственного наделения, с этой точки зрения является субъективным публичным правом.<sup>1</sup>

В зависимости от той или иной конструкции логически должен быть различно разрешен вопрос о том, является ли право на воду, полученное от государства, правом собствен-

<sup>1</sup> Göttingen. Grundprobleme des Wasserrechts, Jena, 1925.

ности, или каким либо иным правом. С точки зрения концепции государственного верховенства государство—только хранитель имущества публичного пользования и поэтому не может путем концессии передавать воду в собственность, а может передавать только для особого пользования имущество, которое должно действовать в «публичном» интересе.<sup>1</sup> В новейшей американской юридической литературе точно также проводится та мысль, что право в отношении водных потоков есть право пользования течением, но не частная собственность на водную субстанцию.<sup>2</sup> Общепринято среди америанских юристов, что право на воду есть узупфрукт (право пользования) и заключается в праве не столько на самый поток, сколько на извлечение пользы от его употребления.<sup>3</sup>

Однако и представители публично-правовых конструкций находят пути к частно-правовой охране прав предпринимателей, наделенных правом на воду со стороны государства. Если публично-правовые теории в современной буржуазной юридической литературе выдвинуты в целях обоснования государственного вмешательства в интересах предпринимателей и крупного промышленного и финансового капитала, то это не значит, что в тех же интересах эти конструкции не должны обеспечить за приобретенными правами на воду частно-правовых притязаний. Те же самые авторы, которые признают право на воду узупфруктом, делают при этом оговорку, что это право «может быть принято как такое право пользования, которое употребляется и охраняется, как собственность».<sup>4</sup> Вместе с тем, сторонники публично-правовых концепций не считают необходимым, (из-за того, что это право при наделении возникает в силу административного акта) отрицать наличие у наделенного правом на воду частно-правовых правомочий, так как вообще возможны случаи, когда публичные акты порождают частно-правовые последствия (например при конфискации).

Таким образом, и для представителей публично-правовых концепций не закрыт путь к установлению и закреплению за предпринимателями частных прав на воду, охраняемых гражданским правом.

От проблемы природы прав на воду неотделима проблема объекта водного права. Эта проблема имеет весьма важное значение для всей юридической конструкции водного права, для определения его содержания и места

<sup>1</sup> Giuseppe del Feo. Op. cit., p. 33.

<sup>2</sup> Hutchins. Op. cit., p. 27.

<sup>3</sup> Wiel. Water Rights in the West States. vol. I, Sec. 18. p. 18.

<sup>4</sup> Hutchins. Ibidem

в системе права. Между тем, именно этой проблеме в буржуазной юридической литературе уделено очень мало внимания. Даже более того, как самостоятельная проблема она обычно не ставится, и вопрос об объекте водного права трактуется только вскользь при решении других вопросов.

Вопрос об объекте водного права, естественно, связан с самим содержанием права водопользования. Как уже указывалось, при различных видах водопользования вода используется различным образом. В одних случаях она выступает в форме потребляемого блага, как, например, при использовании воды для целей орошения, для домашних нужд и домашнего хозяйства; в других случаях—в форме используемого блага: для купанья, для рыбной ловли, целей транспорта, в качестве движущей силы. При одних видах водопользования предметом пользования является сама водная субстанция (использование воды для питья и водопоя), при других—используется водная энергия (гидростанция, водяная мельница), в третьих случаях используется водный поток (водный транспорт).

В тех случаях, когда вода используется как потребляемое благо, в качестве объекта права, в качестве «вещи» может действительно рассматриваться сама водная субстанция. Например, в США ирригационные предприятия, принадлежащие частному капиталу, первоначально продавали водопользователям только права на воду, осуществляя, таким образом, эксплуатацию построенных ими оросительных сооружений. Но если речь идет о предоставлении концессии на право использования водной энергии, то сама водная энергия не может считаться объектом права. Для того, чтобы водная энергия выступала в качестве объекта вещного права, ее нужно предварительно превратить в «вещь» в юридическом смысле. Но при предоставлении концессии на право использования водной энергии реальные правоотношения таковы, что ни сама водная энергия, ни сама водная субстанция не выступают в качестве объекта права. Водная субстанция не может быть в данном случае объектом права потому, что вода потока в непрерывном течении, как непотребляемое благо, не может быть предметом вещного права. Очень интересно в этом отношении постановление суда в Калифорнии по одному делу, в мотивах которого говорится: «настоящее основание отсутствия вещного права на воду в водном потоке заключается не в публичном ее характере, а объясняется тем, что пока вода продолжает течь, в отношении ее не может быть того права владения, которое свойственно собственности». Объектом права в данном случае, т. е. при предоставлении концессии на использование водной энергии, может быть водный поток. Однако для охвата всех правоотношений признание объектом



права одного водного потока недостаточно. Концессионер в этих случаях приобретает еще право пользования берегами, право приткнуть плотину к берегу, право использовать прибрежный участок для возведения необходимых сооружений. Другими словами, объектом права концессионера является не только водный поток, но и так называемые «ограничивающие» права (Zwangsgrechte).

При некоторых видах водопользования водный поток не может выступать как объект права, в силу того, что предметом использования отнюдь не является водный поток в целом, поскольку его использование не носит исключительного характера. Так, например, в целях транспорта используется только водный путь, хребет потока; при рыболовстве используется водоем только как среда пребывания рыб, и т. д. и т. п. Водный поток во всех этих случаях используется лишь частично, в определенном своем качестве, и не может рассматриваться как объект права, как «вещь» в юридическом смысле.

По вопросу о том, может ли водный поток быть объектом вещного права, весьма интересна высказанная в свое время противоположная точка зрения германской и американской практики. Вопрос о том, является ли право на водоемы, водные потоки и т. д. вещным правом, возник в практике германских судов в связи с объявлением водных потоков первой категории собственностью империи с сохранением за отдельными германскими государствами права пользования пристанями, озерами и водными бассейнами, поскольку это пользование не противоречит задачам в отношении водных путей, возложенным на имперское правительство. Суды в этом споре о вещно-правовой или обязательственно-правовой природе прав отдельных германских государств встали на точку зрения вещно-правовой природы этих прав.<sup>1</sup> На иную позицию встал Верховный суд США, который по одному делу вынес следующее постановление: «Водное течение в естественном водном источнике или в канале не принадлежит владельцу источника в качестве вещи».<sup>2</sup>

В водном законодательстве отдельных капиталистических стран, в зависимости от различных принятых юридических конструкций, различным образом разрешается и проблема объекта водного права. Та или иная постановка вопроса в законодательстве соответствующей страны определяется экономическими условиями, характером развития водного хозяйства, преобладающей отраслью водного хозяйства (ирригация, гидроэнергетика и т. д.). Например, по прусскому

<sup>1</sup> «Deutsche Wasserwirtschaft», 1933, № 22, S. 251.

<sup>2</sup> Hutchins. Op. cit., p. 27.

водному закону 1913 г. объектом водного права является водный поток. По австрийскому закону 1934 г. проведено разделение объектов: право на русло отделено от права на водное течение.

Та же конструкция дана в тюрингском водном законе 1932 г., по которому публичные воды не находятся ни в чьей собственности, хотя существует частная собственность на их русла. Объектом права при государственном предоставлении прав пользования является водное течение. По итальянскому законодательству и законодательству отдельных штатов США объектом права является вода. Так, по законам штата Аризона предметом присвоения и хозяйственного использования являются все воды, которые текут в потоках, лощинах, оврагах и т. д. Такие же формулировки имеются в законах других западных штатов.

Водный поток состоит из двух элементов: из русла и течучей воды. Кто является собственником водного потока и его элементов? Теоретически возможны четыре решения этого вопроса: 1) водный поток в целом несудоходных и несплавных рек и озер принадлежит государству, 2) вода и русло—вещи публичного пользования (*res communis*), 3) русло—собственность берегового владельца, вода—публичная вещь и 4) собственником и русла и воды является береговой владелец.

Во Франции, до издания закона от 8 апреля 1898 г., теория признавала, что текучие воды и их русла относятся к числу вещей, которые по терминологии ст. 714 Гражданского Кодекса никому не принадлежат и пользование которыми является общим.<sup>1</sup> Собственники берегов имеют только право пользования водами при проходе последних по их земле. Правда, это право пользования теорией и практикой французских судов понималось очень широко. В частности, теория и практика всегда допускали промышленное использование вод, возможность направлять воды, принадлежащие береговым собственникам, на их небереговые земли, допускали переуступку права пользования водой даже небереговым землевладельцам.

Французский закон от 8 апреля 1898 г. отнес русло водного потока к собственности тех землевладельцев, которые граничат с рекой,<sup>2</sup> но вопроса о собственности на текучую воду водного потока этот закон не разрешал. Теория и практика признавали, что собственность на русло включает для берегового владельца все права на «естественные плоды» при

<sup>1</sup> Eustaziu. Le fondement juridique et la legislation des chutes d'eau, 1922, p. 44.

<sup>2</sup> Ст. 3 закона от 8 апреля 1898 г. (Dalloz. Code forestier et code rural, Paris, 1939, p. 241).

условии, что пользование не изменяет режима вод и что оно соответствует обязательствам, установленным законом от 8 апреля 1898 г. в отношении водных потоков.<sup>1</sup> Те береговые владельцы, чьи земли только граничат с водным потоком, не могут ни изменять течения вод, ни ставить запруду, которая примыкает к противоположному берегу без согласия собственников того берега.

Таково было положение водного законодательства во Франции до окончания первой мировой войны. Изменения были внесены в связи с требованиями промышленников и предпринимателей пересмотра вопроса о правовом регулировании использования водной энергии. Эти коренные изменения были внесены новым законом от 16 октября 1919 г. Изданию его предшествовали многочисленные дебаты среди юристов, техников и политиков, а также многочисленные законопроекты.

Закон от 16 октября 1919 г. коренным образом изменил правовое положение несудоходных и несплавных водных потоков. Устройство водопадов для использования водной энергии по новому закону не только на публичных водных потоках, но и на частных водах, обусловлено получением соответствующего права от государства. В ст. 1 закона от 16 октября 1919 г. установлен тот основной принцип, что никто не может использовать энергию морей, озер и водных потоков, к какой бы категории они не относились, без концессии или разрешения государства.

Закон 1919 г. не провозглашает государственной собственности на несудоходные водные потоки или на водную энергию и, следовательно, по существу не создает юридических предпосылок для свободного распоряжения этой категорией водных потоков со стороны государства. Но фактически закон исходит как бы из молчаливой предпосылки перехода гражданских прав береговых владельцев частных водных потоков к государству. За береговыми владельцами признается лишь право на возмещение их ущерба, если они таковой понесли. За пределами этого, свобода распоряжения береговыми владельцами их правами пользования водными потоками новым законом отнята.

Вода, водная масса фигурируют в качестве объекта права в тех законодательствах, которые характеризуются публично-правовой тенденцией, где основой водопользования является предоставление этого права со стороны государства. Это имеет место, как мы видели, преимущественно в новейшем законодательстве. В тех странах, где сохранилась частно-правовая

---

<sup>1</sup> Huillier. Legislation des forces hydrauliques, Commentaire pratique de la loi 16 octobre 1919, p. 9.

конструкция, объектом права, и притом обычно объектом права собственности, выступает водный поток, состоящий из русла, водного течения и берегов. Право водопользования при этой конструкции связано с береговым правом, а водное право — с земельным правом.

Как уже было сказано, каждый из этих двух типов законодательства отражает определенную стадию развития водного хозяйства и тем самым интересы различных классов и классовых группировок — земельных собственников, предпринимателей и т. д.

Отмечая различие обоих этих законодательных типов, необходимо, однако, подчеркнуть их общность. Эта общность определяется единством их классового содержания, классовым содержанием водного права капиталистических стран, как права буржуазного. Нетрудно заметить, что и новейшее водное законодательство, которое, как выражаются современные буржуазные юристы, проникнуто «этатизмом» и носит публично-правовой характер, все же имеет своей основой частную собственность. Как мы видели, и по новейшему водному законодательству право, предоставленное государством в отношении публичных вод, порождает частно-правовые последствия, пользуется частно-правовой охраной, подчиняется нормам гражданского права. Частная собственность сохраняется не только на берега, но и на русла рек. Допуская экспроприацию земельных участков для нужд водных концессий, закон укрепляет частную собственность на эти участки за концессионером. Нормы гражданского права переплетаются в водном законодательстве с нормами административного права. Водное право приобретает характер относительно самостоятельной отрасли права, определяемой специфичностью предмета регулирования — теми общественными отношениями, которые вырастают в капиталистическом обществе на базе частного присвоения воды, воды — как общественного блага, имеющего в современных условиях значительную ценность, и, вместе с тем, являющегося специфическим объектом присвоения для самых разнообразных отраслей хозяйства.

Анализ классовой природы буржуазного водного законодательства наглядно рисует его эксплуататорскую сущность. Буржуазное водное законодательство закрепляет захват господствующими классами водных источников, как природных богатств, используемых этими классами в целях наживы, путем усиления эксплуатации трудящихся масс как своих, так и колониальных стран. Особенно рельефно это выступает в области искусственного орошения. В этом отношении наиболее ярким примером служат Англия и США. Английское водное законодательство, насаждаемое Англией в колониальных странах (Индия), всегда служило ярким примером



использования ирригации в качестве орудия жесткого колониального угнетения. Свой хищнический характер буржуазное водное законодательство обнажает до предела в настоящее время — в период кризиса всей капиталистической системы.

Попытки пересмотра буржуазного водного законодательства и разнбой в буржуазной теории свидетельствуют о растущих противоречиях капиталистической системы, о тупике, в который зашло буржуазное право во всех его отраслях, в том числе и в водном законодательстве, о кризисе буржуазной науки права.

СПбГУ

## ГЛАВА II

### ДОРЕВОЛЮЦИОННОЕ РУССКОЕ ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

#### 1. Общая характеристика водного законодательства царской России

В России до революции не только не было единого водного закона, но и не все виды водопользования вообще были нормированы в законодательном порядке. Отдельные области водного хозяйства регламентировались различными законами, вне органической связи между собою, и соответствующие нормы были разбросаны по всем томам Свода Законов. Постановления по водопользованию находили свое место и в гражданских законах, и в положении о сельском состоянии, и в строительном уставе, и в целом ряде положений, касающихся управления окраинами царской России (Крым, Кавказ, Туркестан и т. д.).

Но если собрать воедино все разбросанные в царских законах постановления по водному хозяйству, то можно все же составить себе представление об общем его характере и основных установках.<sup>1</sup>

В основе дореволюционного водного законодательства лежит береговое право. Воды являются объектом частной собственности земельных собственников, на землях которых они находятся. По праву полной собственности на землю владелец ее имеет право на все произведения ее поверхности, на все, что заключается в недрах ее, на воды, в пределах ее находящиеся, и вообще на все ее принадлежности.<sup>2</sup> Вода, следовательно, рассматривается как принадлежность земли.

По разъяснению сената естественные воды (реки и озера) не считаются самостоятельным предметом права собствен-

<sup>1</sup> Такая систематизация всех царских законов по водному праву была проделана в работе: Д. Флексор. Действующее законодательство по водному праву, Систематический сборник узаконений, СПб., 1903.

<sup>2</sup> Зак. гражд., т. X, ч. I, ст. 424.

ности; право на эти воды должно рассматриваться лишь как последствие права на береговую землю и существует лишь в связи с правом на эту землю; предметом особого права воды делаются только по особым постановлениям или актам или по соглашению с береговыми владельцами.

Каждый земельный собственник имеет право на ту часть водного потока, которая протекает через его землю. Если его земля граничит с водным потоком и ему принадлежит только один берег, то водный поток принадлежит ему до середины. Согласно ст. 428 Зак. гражд., если река составляет границу между принадлежащими к юной владениями, то каждый из владельцев по береговому праву может ею пользоваться от своего берега до середины.

Таково основное положение дореволюционного водного права. Вода является принадлежностью земли и поэтому принадлежит по праву собственности землевладельцу. Однако если право собственности земельных собственников по царским гражданским законам было полным, то право их на воды было не полным, ограниченным не только так называемым «правом участия частного», но и «правом участия общего».

В этом отношении чрезвычайно интересно одно принципиальное разъяснение сената по вопросу об объекте водного права. «По свойству текучих вод, — говорится в указанном разъяснении сената, — к ним не применимо понятие материального обладания каждою из частиц, из которых складывается целое; течение реки состоит в непрерывном обмене водяных частей; в этом естественном состоянии непрерывного движения и обмена должна рассматриваться река, как объект права, и в этом смысле право владения рекою нельзя превращать в право на самую массу воды, непрерывно меняющуюся.<sup>1</sup> В силу того, что право на пользование рекою имеют и другие береговые владельцы, что, как указывается в том же разъяснении сената, «береговые владельцы по всему протяжению реки имеют одинаковое право на протекающую воду», — в силу этого право каждого берегового владельца на воду ограничено правами других лиц. Поэтому отвод воды из реки может быть допущен лишь под неременным условием возвращения этой воды в ее естественное русло до выхода реки из пределов владения того лица, которым вода отведена. Точно так же владелец земель и покосов, вверху реки лежащих, имеет право требовать, чтобы сосед запрудами не поднимал речной воды и тем не потоплял его лугов, пашней и не

<sup>1</sup> Касс. реш. сената, 1875 г., № 332, цитировано, как и все дальнейшие решения сената, по работе: Д. Флексор. Право на воды по разъяснениям гражданского кассационного департамента правительствующего сената, изд. 2-ое, Спб., 1898.

останавливал действия его мельницы.<sup>1</sup> По данному вопросу имелись многочисленные разъяснения сената, причем все ограничения прав на воду этого рода (т. е. ограничения правом участия частного) обусловлены охраной равных прав других земельных владельцев и продиктованы всецело охраной и укреплением прав земельной собственности.

Ясно, что в каждом законе о водном праве, в каждом разъяснении сената сквозит защита прав дворян—помещиков. Так, для признания права на сооружение плотины и примыкания ее к противоположному берегу, принадлежащему другому владельцу, требуется согласие последнего и необходимо наличие особого о том договора. Дореволюционное законодательство, которое разрешало примкнуть плотину к чужому берегу не иначе, как с согласия его владельца, воспрещало вместе с тем всякое иное пользование чужим берегом, выходящее за пределы обыкновенного пользования бечевником. Согласно разъяснению сената, прибрежный владелец не вправе устраивать на противоположном берегу каких-либо приспособлений для переправы и причала. В тех же видах ограждения права земельной собственности сенат разъяснил, что прибрежный владелец не вправе предпринимать каких-либо действий по расчистке русла реки в пределах чужого владения, помимо добровольного на то согласия собственника земли.<sup>2</sup>

Эта охрана интересов земельных собственников, т. е., другими словами, интересов дворян — помещиков, лежала также и в основе классификации вод по царскому законодательству.

Все воды по дореволюционному законодательству делились на две категории: а) воды, состоящие в общем пользовании в интересах судоходства и сплава, б) воды, не служащие для этой цели, а потому и не состоящие в общем пользовании. Но эта классификация не носила характера деления вод на публичные и частные. Все водные потоки являлись объектом берегового права, объектом частной собственности береговых владельцев. Если земли, граничащие с водным потоком, были казенными, то право собственности на соответствующую часть водного потока принадлежало казне, и это было такое же право частной собственности, как и право других береговых владельцев. В публичном интересе было установлено только одно положение, вытекавшее из ст. 434 гражданских законов, а именно, что право прохода и проезда по большим дорогам и водным сообщениям составляет общее пользование всех без изъятия, и что владельцы земель, через которые большие

<sup>1</sup> Св. Зак., т. X, ч. I, ст. 442.

<sup>2</sup> Д. Флексор. Право на воды по разъяснениям гражданского кассационного департамента правительствующего сената, изд. 2-е, 1898, стр. 109.



дороги пролегают, не должны никоим образом препятствовать проходу и проезду по ним.

Классификация вод не имела того значения, которое она имеет в иностранных законодательствах, где деление водных потоков на публичные и частные определяет природу собственности на воды. По русскому дореволюционному праву, право собственности на водные потоки, как это уже указано, при всех условиях сохранялось за береговыми владельцами. Деление рек на водные потоки, состоящие и не состоящие в общем пользовании в интересах судоходства и сплава, имело лишь то значение, что налагало на собственников этих потоков различные по степени ограничения прав собственности в интересах «участия общего».

Как видно из приведенной выше ст. 434 гражданских законов, общее пользование водными потоками ограничивалось лишь пользованием этими потоками в качестве водных сообщений, т. е. для судоходства и сплава.

В отношении судоходных рек ограничения прав береговых владельцев в интересах «участия общего» были значительнее, чем в отношении других рек. К обязанностям по водным сообщениям прибрежных владельцев относились следующие: 1) не строить на судоходных реках мельниц, плотин и заколов или других перегородок, от которых реки засоряются и к судовому ходу делаются неудобными; 2) допускать проход и проезд людям, занимающимся подъемом речных судов; 3) позволять баркам и другим судам останавливаться и причаливать у берегов, выгружать свои товары, не выходя за черту отведенной земли под бечевник или пристань, без всякой на то платы.<sup>1</sup> В отношении несудоходных рек, не признанных реками общего пользования, ограничения прав береговых владельцев значительно меньше. Хотя река и не признана рекою общего пользования, тем не менее она может служить для проезда и для сплава в силу того основного положения, что право прохода и проезда по всем водным сообщениям составляет общее пользование всех без изъятий. Однако здесь нет обязанности берегового владельца оставлять бечевник, а существует лишь обязанность допускать проезд и сплав без повреждения устроенных мостов, плотин, заколов для хозяйственных надобностей и вододействующих заведений береговых владельцев.<sup>2</sup>

Характерно, что в своей кассационной практике сенат разъяснил, что и в тех случаях, когда проточные воды состоят в общем пользовании, права береговых владельцев должны быть максимально ограждены. По разъяснению се-

<sup>1</sup> Св. Зак., т. X, ч. I, ст. 438.

<sup>2</sup> Решение гражданского кассационного департамента сената, 1884, № 3.

ната, производством сплава не должны быть нарушены права владельца, имеющего вододействующие заведения, если им приняты установленные законом меры для обеспечения свободы сплава.<sup>1</sup> Еще меньше подлежат стеснению права прибрежных владельцев в тех случаях, когда самая возможность сплава обуславливается наличием подпорной воды в реке вследствие установленных ими вододействующих заведений: право пользования этой подпорной водой для сплава может быть установлено в пользу посторонних лиц не иначе, как по добровольному соглашению с собственниками вододействующих заведений.<sup>2</sup>

Указанными ограничениями исчерпывается различие в правах земельных собственников между правом собственности на землю и правом собственности на воды. В отношении таких вод, которые находятся всецело в пределах земель данного земельного собственника, его право собственности на воду является, по разъяснению кассационной практики сената, таким же неограниченным, как его право на землю.

Все изложенное свидетельствует о том, что в дореволюционном русском праве была последовательно проведена та основная установка, что вода является принадлежностью земли и что право на воду, право пользования водным потоком принадлежит земельному собственнику. И только он—земельный собственник—вправе использовать водный поток (за исключением права проезда и сплава), только он может сооружать плотины, устраивать запруды и «вододействующие заведения». Это отражало всецело интересы дворян—помещиков и потому с такой последовательностью было закреплено в законах самодержавной России.

Указанная основная установка дореволюционного водного права была последовательно проведена также и при регулировании всех специальных отраслей водного хозяйства: рыбной ловли, ирригации, добычи соли и т. д.

Так, по уставу горному и уставу сельского хозяйства право на рыбную ловлю принадлежит только береговому владельцу, и для установления этого права за другим лицом требуются особые постановления или акты. Рыбная ловля на реках судоходных и несудоходных составляет собственность владельцев берегов, за исключением тех мест, где ловля рыбы предоставлена по особым постановлениям кому-либо другому.<sup>3</sup> Рыбная ловля в водах запертых, как-то: в озерах и прудах, лежащих внутри частных дач, составляет также собственность владельцев берегов и посторонние могут пользо-

<sup>1</sup> Флексор. Цит. работа, стр. 40.

<sup>2</sup> Там же, стр. 44.

<sup>3</sup> Устав сельского хозяйства, Св. Зак., т. XII, ч. 2-я, ст. 271.

ваться водами лишь по письменному дозволению.<sup>1</sup> Только воды морские, даже в местах действительно заселенных, частному владению принадлежать не могут, но должны оставаться в общем, свободном для всех пользовании.<sup>2</sup> Добывание соли из источников, находящихся на землях частных владельцев, производится по собственному их распоряжению.<sup>3</sup>

Принципы берегового права получили свое отражение также и в законодательстве по ирригации. Сложные вопросы водопользования в местностях с искусственным орошением царские чиновники пытались разрешать, прежде всего, исходя из задач охраны частной собственности помещиков на землю. После реформы 1861 г. правительство вынуждено было, в силу необходимости, в местностях с искусственным орошением сохранить за крестьянами обычное водопользование. Подробно его не уточняя, «местные положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости,» поспешили, главным образом, обеспечить за помещиками возможность определить водопользование при установлении нового порядка использования водных ресурсов. При издании «Положения о земельном устройстве крестьян в губерниях Великороссийских, Новороссийских и Белорусских» 1861 г. было определено, что крестьяне Таврической и других степных губерний, где существует искусственное орошение, могут пользоваться водой для поливки своих садов, огородов и полей на существовавшем до 19 февраля 1861 г. основании, но новые отводы для напускной поливки могут быть делаемы не иначе, как с разрешения владельца.<sup>4</sup> Те же самые положения фигурируют в других законодательных актах, относящихся к крестьянской реформе, в частности, в актах 1864 г., касающихся Закавказья. В правилах для определения существующих прав пользования оросительной водою в Закавказье, изданных на основании Положения 1861 г., указывалось, что там, где существует искусственное орошение, крестьяне могут пользоваться водою для поливки своих садов, огородов и полей на существовавшем до 1864 г. основании. Для определения прав пользования принимались во внимание потребность и фактическое пользование, удостоверяемые местными обычаями. Точно так же в изданном в 1870 г. «Положении о поземельном устройстве государственных поселян, водворенных на землях для высшего мусульманского сословия» было указано, что там, где суще-

<sup>1</sup> Там же, ст. 272.

<sup>2</sup> Там же, ст. 267.

<sup>3</sup> Св. Зак., т. VII, ст. 618. Устава горного.

<sup>4</sup> Примечание 2 к ст. 102 «Местн. положение о хозяйственном устройстве крестьян в губерниях Великороссийских, Новороссийских и Белорусских», ст. 11 Положения о сельском состоянии (Особое приложение к т. IX Св. Зак.).

ствует искусственное орошение, пользование со стороны поселян водою для поливки садов, огородов и полей, а равно устройство ими новых оросительных каналов, подчиняются местными обычаям. Все это тесно связано с основным принципом, установленным в отношении прав на воду, что право пользования оросительной водою составляет принадлежность владения землею.<sup>1</sup>

Водное законодательство при царизме не ставило перед собой задачи регулирования всех отраслей водного хозяйства и согласования между собою отдельных его частей. Интересы промышленности еще почти не получили своего отражения в дореволюционном водном законодательстве. В нем, главным образом, речь идет о сельскохозяйственном водопользовании, о правовом регулировании водных отношений в области искусственного орошения и потому, в первую очередь, о водопользовании в Туркестане, Крыму и Закавказье.

## 2. Водное законодательство Туркестана

В водном хозяйстве дореволюционного Туркестана искусственное орошение занимало исключительное место и потому сельскохозяйственное водопользование имело в водных отношениях настолько доминирующее значение, что почти полностью исчерпывало содержание водного права. При чрезвычайно слабом развитии промышленности, при несудоходности большинства рек, при развитии рыболовства в более или менее обширном масштабе только в Аральском море,—правовые вопросы, связанные с промышленным использованием вод, с водным транспортом и сплавом, не могли занимать сколько-нибудь значительного места. Зато вопросы сельскохозяйственного водопользования, вопросы определения права на воду для целей ирригации играли выдающуюся роль и не могли не привлечь к себе внимания царской администрации сразу же после присоединения Туркестана, в интересах превращения его в колонию российского империализма.

Столкнувшись со сложными, веками складывавшимися водными отношениями, царское правительство, в деле регулирования водопользования, на первых порах применяло взятую общую политическую линию на сохранение, по возможности, всего того, что, во всяком случае, явно не противоречило интересам царской власти. Эта политическая линия была определенно выражена в положении комитета министров 11 июля 1867 г., в котором дана была директива положить в основу управления вновь присоединенным краем следующие основные начала: а) предоставление внутреннего управления местным

---

<sup>1</sup> Устав Сельского хозяйства, Св. Зак., т. XII, ч. 2-я, ст. 120.



населением выборным из среды его лицам по всем делам, не имеющим политического характера, б) оставление в силе местного письменного закона—шариата, а для киргиз—адата, обычая в сфере правоотношений, которые не могли быть до времени определены русским законом, и в) устранение в местном управлении, его законах и обычаях того, что оказывалось решительно вредным в интересах государства.

Принятая царским правительством указанная установка была противоречива в своей основе. Сохранение господствовавших водных отношений, носивших, по существу, феодальный характер, находилось в противоречии со стремлением российского империализма завести буржуазные порядки и тем облегчить экономическое завоевание края. Вся история управления ирригационным делом в Туркестане в период царизма характеризуется противоречивой борьбой феодальных и буржуазных начал в водном праве, стремлением царской администрации сохранить старые феодальные формы водопользования и наполнить их буржуазным содержанием, иначе говоря, использовать феодальные формы и приспособить их в интересах русского, торгового и промышленного капитала. Свое экономическое оправдание такая линия царского правительства на сохранение местного обычного права находит в стремлении русских капиталистов на первых порах использовать мелкое отсталое декханское хозяйство, не прибегая к требующему затраты большого капитала сельскому хозяйству, построенному на капиталистических началах.

Под углом зрения указанных противоречий следует рассматривать и первую попытку регламентации водных отношений, предпринятую через десять лет после завоевания края изданием 19 июня 1877 г. «Временных правил по ирригации». Это была попытка активного вмешательства в господствовавшую систему водопользования и подчинения порядка водопользования усмотрению местной администрации. «Временные правила» устанавливали принадлежность воды в арыках, каналах и реках казне, с предоставлением населению права пользования водой. Надзор за распределением воды для целей орошения предоставлялся местной администрации, которая распоряжалась и всем остатком воды. «Временные правила» ограничили также население в праве сооружения арыков и проведения воды из рек, озер и других источников на новые земли. Выборные должностные лица были заменены назначенными, всецело подчиненными общим административным органам и специальному чиновнику «ирригатору». «Временные правила» находились в полном несоответствии с существующей системой водопользования, передавали все дело орошения в руки администрации и были очень непопулярны. Они просуществовали всего 4 года и были отменены в 1882 г.

Фактический отказ от законодательной регламентации водопользования был затем закреплён в «Положении об управлении Туркестанского края» от 12 июня 1886 г. В единственной по части водопользования ст. 256 было просто провозглашено, что «воды в главных арыках, реках, ручьях и озерах предоставляются населению в пользование по обычаю».<sup>1</sup>

Для того, чтобы составить себе полное представление о реально действовавших при царизме нормах по водопользованию, необходимо выяснить два вопроса: а) что представляло собою обычное право водопользования и б) насколько фактически вода распределялась населением по обычаю (какова была в вопросах орошения роль царской администрации)?

Сложившийся издавна обычный порядок водопользования носил ярко выраженный феодальный характер. Как в оседло-земледельческих районах Туркестана, где формально действовали нормы шариата, так и в кочевых районах, в том числе в Закаспийской области, где действовали нормы адата, система водопользования, оставшаяся от ханских времен, имела то общее, что она являлась выражением феодальных производственных отношений.

Не говоря о том, что обычное право водопользования не представляло собою чего-то единого и точно установившегося, а наоборот, было исторически изменчиво и неоднородно в различных областях Туркестанского края,—постановления шариата были весьма противоречивы в зависимости от школ и направлений, в особенности от применения на практике. Шариат пользовался таким авторитетом среди мусульман, что все, что считалось целесообразным (вообще и, в частности, в отношении ирригации), приписывалось шариату, а все неверное, неправильное, нецелесообразное, с точки зрения господствующих классов несправедливое, считалось противоречащим шариату.<sup>2</sup> Всюду, где тем или иным постановлениям необходимо было придать силу непреложного авторитета, делались ссылки на шариат, хотя бы та или иная норма в действительности не

<sup>1</sup> В «Записке Главноуправляющего Землеустройством и Земледелием о поездке в Туркестанский край в 1912 году», наряду с констатацией того факта, что «все водное законодательство Туркестана выражается двумя строчками Туркестанского Положения», указывалось, что «не оговорены ни основания распределения воды между населением, ни порядок разрешения споров», в то время как «водные обычаи отнюдь не представляют собою чего-либо неизменного и определенного; захват воды селениями, лежащими выше по течению рек и главных арыков, в ущерб нижним селениям, постоянны». («Записка Главноуправляющего Землеустройством и Земледелием о поездке в Туркестанский край в 1912 году», Спб., 1912, стр. 43).

<sup>2</sup> Особый авторитет шариата в глазах мусульманского населения в период царской колонизации объясняется также и тем, что в этих условиях шариат, как национальное право, противопоставлялся праву царской России, как праву национального угнетения.

только не была согласована с шариатом, но даже была прямо ему противоположна. Можно безошибочно сказать, что между нормами шариата, как они изложены в Хидая и других книгах шариата, и теми нормами мусульманского права, которые под видом норм шариата применялись в области водопользования, существовали большие расхождения.<sup>1</sup>

Значительные расхождения имеются по вопросу о классификации вод, о праве собственности на воды, о распределении воды и т. п. Нормы шариата, как они изложены в сочинениях древних мусульманских ученых, значительно больше отражают рыночные отношения и проникнуты большими индивидуалистическими тенденциями, чем те нормы, которые в качестве мусульманского права применялись в Туркестане при ханах, накануне русского завоевания.

Уже классификация вод по шариату свидетельствует о наличии значительных частно-собственнических тенденций в древнем мусульманском праве. По шариату воды делятся на: 1) морские, 2) воды больших рек, 3) воды в частном пользовании и 4) воды, находящиеся в водоемах.<sup>2</sup> Реки, в свою очередь, делятся на: 1) реки, которые никому не принадлежат и пользование водами которых не подлежит распределению (например Ефрат), 2) реки, составляющие объект частного пользования и подлежащие разделу, но на пользование которыми для питья и водопоя имеет право все население, и 3) реки, воды которых являются объектом частного пользования и совершенно изъяты из общего пользования.<sup>3</sup> Эта классификация водных потоков совершенно неприменима в Туркестане периода ханского владычества. В среднеазиатских ханствах все воды, как и земля, считались государственной собственностью, принадлежали государству в лице хана. Идеологически это закреплялось ссылками на шариат, согласно которому земля принадлежит богу и его наместнику на земле. В Туркестане при ханах решающее значение имели земли амляковые, т. е. земли, составлявшие государственную собственность и переданные в пользование населению. Лишь незначительное количество земель считалось землями частно-собственническими (мюльк), да и те были земли, пожалованные ханами или освоенные из числа «мертвых» земель с разрешения хана.

<sup>1</sup> См. Хидая, в переводе под редакцией Гродекова (Ташкент, 1893), а также «Свод постановлений мусульманского права (шариата) о водопользовании и землепользовании». (Из архивных материалов бывшего управления ирригационных работ в Туркестане), Вестник Ирригации, 1924, № 9, стр. 60.

<sup>2</sup> См. Фатх-ал-Кадир., т. IX, стр. 13 и 12; Ибн Абидин, т. V, стр. 311; Шарх Ильянс, т. III, стр. 264 (цит. по «Своду постановлений» в Вестнике Ирригации, 1924, № 9, стр. 64).

<sup>3</sup> См. Фатх-ал-Кадир, т. IX, стр. 14; Шарх Ильянс, т. III, стр. 265 (там же, стр. 66).

Право на воды было неразрывно связано с правом на землю. Вода вместе с землей находилась во владении родовых или соседских общин, и лишь незначительное количество воды, преимущественно в колодцах и в замкнутых водоемах, находилось в частной собственности (мюльк).

О чисто феодальном характере водопользования свидетельствует и существовавший порядок закрепления прав на воду. Основанием права на воду при судебных спорах служили документы на право пользования водой (васиха) и ханские ярлыки (инояткамы), выдававшиеся ханами, эмирами и баями и устанавливавшие юбеление земель от налогов.

Феодальный характер водопользования выявляется также и в системе распределения воды. При распределении воды в земельно-водной общине в оседло-земледельческих районах по «кошам» налицо имелась, по существу, долевая община, с определением земельноводного надела в соответствии с размером повинностей и налогов, как выражение феодальной ренты, так как «кош» являлся одновременно и единицей трудового участия в общественных работах по очистке оросительной сети и единицей налогового обложения.<sup>1</sup> Феодальный характер носило также распределение воды, каким оно было среди кочевого населения, в частности у туркмен, на основе так называемого «брачного» права, согласно которому право на земельно-водный надел получали только женатые мужчины, в том числе и малолетние при женитьбе. При феодальном строе и натуральном хозяйстве хозяйствующей единицей являлась семья — она, в лице главы семьи, была субъектом права на надел земли и воды. Это «брачное» право соответствовало интересам богатых семей, являлось экономической причиной ранних браков, покупки невест, увеличения земельных участков и одновременно способствовало разложению родовых общин. По обычному праву получить воду из аульного арыка могли: 1) все женатые мужчины (хотя бы и малолетние), 2) сироты обоего пола, лишившиеся отца, 3) вдовы до нового замужества, если они живут не при детях, имеющих воду. Все это лица, образующие семью как хозяйствующую единицу.

Над земельно-водной общиной возвышалась вся феодальная лестница в лице ханов, эмиров, беков, бекча и т. п. Это была типичная восточно-феодальная система земле-водопользования.

---

<sup>1</sup> «Кош» — упряжка — пара волов и два работника (мужчина и женщина). Распределение по кошам отражало наличие уже значительного имущественного неравенства: были хозяйства, имевшие до 30 кошей, и были также коши, которые содержались в складчину несколькими бедняцкими хозяйствами.



В зависимости от местных условий, характер водопользования и порядок распределения воды были крайне разнообразны, однако все различные формы распределения воды связаны с общими принципиальными положениями. Не касаясь всех частных, нужно указать, что обычное право водопользования в Туркестане, идеологически обосновывавшееся ссылками на шариат и адат, покоилось, в основном, на следующих важнейших положениях:

1) вода неограниченных источников является общим достоянием;

2) вода в замкнутых водоемах, устроенных трудом отдельных лиц, принадлежит последним по праву собственности;

3) продажа воды без земли запрещается;

4) в случаях недостатка воды она распределяется равномерно по арыкам;

5) распределение воды—либо долевое, либо очередное;

6) каждый из водопользователей обязан участвовать в работах по ремонту и содержанию оросительных систем;

7) водопользование основывается на принципе самоуправления, при чем для наблюдения за исправным содержанием главных и побочных арыков и для распределения из них воды избираются населением особые заведующие, получающие содержание натурой;

8) промышленные предприятия, нуждающиеся в воде (мельницы и пр.), могут пользоваться водой лишь постольку, поскольку это не наносит ущерба орошению;

9) посеы риса, как требующие большого количества воды для орошения, могут производиться лишь с разрешения всех водопользователей данной системы;

10) допускается сервитут проведения канав через чужие земли с вознаграждением владельца земли за причиненные ему убытки.<sup>1</sup>

Таковым, в основном, было то обычное водопользование, которое застало царское завоевание в Туркестане и которое должно было быть закреплено царскими законами, устанавливавшими в «Положении об управлении Туркестанского

---

<sup>1</sup> Основные работы по водному праву Туркестана: Г. Н. Черданцев. Водное право Туркестана в его настоящем и проектах ближайшего будущего, 1911; М. П. Псарев. История развития водного законодательства в Туркестанском крае (Сборник «Вопросы сельского хозяйства и ирригации Туркестана», Ташкент, 1924); Е. П. Покровский. Развитие водного права в Средней Азии (Вестник Ирригации, 1926, № 7 и 1927, № 1); Л. И. Дембо. Земельный строй Востока, Ленинград, 1927; Сборник по земле-водопользованию в Закаспийской области, изданный по приказанию Д. М. Суботича, Ашхабад, 1903; Н. Г. Малицкий. Обычное право водопользования в Ташкентском районе и отношение его к шариату (Вестник Ирригации, 1925, № 4).

края», что пользование водою и впредь должно осуществляться «по обычаю».

Для того, чтобы выяснить, каким в действительности после присоединения Туркестана было это водопользование «по обычаю», необходимо определить роль царской администрации в осуществлении порядка водопользования и те изменения, которые внесло царское завоевание в водные отношения края.

«Положение об управлении Туркестанского края» 1886 г., сохраняя существовавшую при ханах местную водную администрацию в лице арык-аксакалов и мирабов, внесло, однако, то существенное изменение, что, оставляя мирабов—заведующих побочными каналами—избираемыми населением, оно превратило арык-аксакалов—заведующих главными каналами—из выборных в назначаемых военным губернатором (ст. 107). Кроме того, при больших оросительных системах были учреждены особые должности чинов по заведыванию ирригацией. В масштабе уезда ирригация была подчинена общей администрации в лице уездного начальника. В двух областях—при Ферганском и Самаркандском областных правлениях—были установлены должности заведующих ирригацией (ст. 152). В 1892 г. при Туркестанском генерал-губернаторе была создана должность чиновника особых поручений по ирригационной части, на которого возлагалось исследование земель, пригодных для орошения, наблюдение за производством оросительных работ, а также изучение местного водного хозяйства.

Путем сосредоточения в руках администрации всего распоряжения водопользованием, царское правительство стремилось подчинить себе водный режим края. Тем самым, на практике, формально не отменяя обычного права, на место обычая ставилось усмотрение чиновников. С начала 900-х годов отрицательное отношение к обычному праву водопользования все сильнее и сильнее выступает в официальных документах управителей края. Царское правительство, прежде всего, встало на ту точку зрения, что нормы обычного права обязательны лишь в применении к уже существующим оросительным системам местного населения и не должны иметь места при устройстве новых оросительных систем. Далее изменение отношения официальных кругов к обычаю получило свое проявление в практике разрешения водных споров. При этом царская администрация ссылалась на то, что само местное население придает обычаю второстепенное значение и в спорах по водопользованию свои права на воду стороны подкрепляют не обычаем, а фактическим положением вещей.

Не подлежит сомнению, что развитие капитализма, сделавшее большие успехи после завоевания края, разлагало

обычное право водопользования. Нормы обычного права, не допускавшие распоряжения водой отдельно от земли, а также свободной продажи воды, находились в противоречии с развитием рыночных отношений, с потребностями частного капитала. Нормы обычного права, как права феодального, противоречили буржуазному развитию и очень скоро выявили свое отрицательное значение с точки зрения интересов колониционной политики царского правительства.

Вместе с тем, к концу XIX в. местное декханское хозяйство, охваченное щупальцами российского торгового, промышленного и банковского капитала, было вовлечено в рыночный оборот и в процессе дифференциации, выделило значительную прослойку байского элемента, которое встало также в оппозицию к обычному праву водопользования. Фактически нормы обычного права стали уже отступать перед новыми отношениями, вода нередко становилась, вопреки обычному праву, объектом гражданской сделки—продавалась, покупалась, переходила по наследству. Возникали новые хозяйства на вновь орошенных землях, частная собственность на землю и воду укрепилась окончательно. Праву на воду «по обычаю» противопоставлялось береговое право.<sup>1</sup>

Воздействие, которое оказывала царская администрация на водопользование, шло по линии укрепления частной собственности на землю и воду, что находилось в соответствии с колонизаторской политикой царского правительства. Наступая таким путем на обычное право, царское правительство, однако, не ставило на место обычного права новое водное право, оставляя водные отношения по существу неурегулированными.

Между тем промышленные круги и московские банки, заинтересованные в туркестанском хлопке, властно предъявляли свои требования. Вовлечение частного капитала в дело нового орошения требовало коренного пересмотра водного законодательства.

Этим была вызвана предпринятая Главноуправляющим землеустройством и земледелием разработка проекта водного закона для Туркестана в 1910 г.

Известным шагом по пути к коренной перестройке водного законодательства в Туркестане было издание правил 21 мая 1910 г., утвержденных Главноуправляющим землеустройством и земледелием по соглашению с военным министром и туркестанским генерал-губернатором. Правила эти назывались «О разрешении частным предпринимателям производства

---

<sup>1</sup> См. проф. Покровский. Развитие водного права в Средней Азии, Вестник Иригации, 1926, № 1, стр. 16.

изысканий для орошения земель в Туркестане». Как указано в самих «Правилах», они изданы вследствие возрастающего в отечественных и иностранных торгово-промышленных кругах интереса к оросительным предприятиям в Туркестане.

Однако особенность «Правил» 1910 г. заключалась в том, что они касались только порядка производства изысканий и не связывали эти изыскания, как средство, с эксплуатацией всей создаваемой оросительной системы, как цели, которую ставит перед собой предприниматель.<sup>1</sup> Эти «Правила» 1910 г. никакого существенного значения не имели. Тем настоятельнее встал вопрос об издании общего водного закона для Туркестанского края.

В 1910 г. приступили к составлению проекта водного закона под названием: «Проект главнейших оснований положения о пользовании водами для орошения земель в Туркестане».

Основная установка законопроекта заключалась в том, чтобы развязать руки правительству и обеспечить возможность свободного распоряжения водами в интересах колонизации и привлечения частного капитала к ирригационному строительству. Отсюда провозглашение принципа верховного распоряжения водами со стороны государства. В ст. 1 проекта это было сформулировано следующим образом: «Воды Туркестанского генерал-губернаторства, независимо от того, на чьей земле они находятся, состоят в верховном распоряжении государства». Это, однако, не отменяло частной собственности на воды и того положения, что воды могут принадлежать по праву частной собственности как физическим, так и юридическим лицам. Верховное распоряжение государства по проекту должно было заключаться в определении прав пользования водой и отвода свободной воды, в разрешении занимать чужие земли, пользоваться чужими гидротехническими сооружениями и выводить подземные воды, а также в праве управления и заведывания водами.

Законопроект уделял большое внимание структуре водных органов. По проекту высшее заведывание всем водным хозяйством в крае осуществлялось Туркестанским генерал-губернатором через краевое водное управление. На местах должны были существовать областные и уездные по водным делам присутствия с советом выборных. В качестве основной единицы водного хозяйства мыслился по проекту водный округ, образуемый из бассейна реки или ее части, или из системы одного или нескольких оросительных каналов.

Хотя проект строил внутреннее управление водным хозяй-

---

<sup>1</sup> Г. М. Черданцев. Водное право Туркестана в его настоящем и проектах ближайшего будущего, 1911, стр. 31.



ством на принципе самоуправления, однако выборные органы самоуправления были низведены на степень только вспомогательного технического аппарата, всецело находящегося под опекой чиновников. Весь аппарат водной администрации был построен по принципу строгой централизации. Во главе области—областной инженер-гидротехник, в уездах—уездные гидротехники, далее—арык-аксакалы, назначаемые военным губернатором по представлению областного инженер-гидротехника, и, наконец, мирабы, хотя и выборные, но утверждаемые и увольняемые уездным начальником по соглашению с уездным инженер-гидротехником. Вся система управления напоминала «Временные правила» 1877 г.

В деле распределения воды водной администрации предоставлялись неограниченные полномочия.

Проект, с одной стороны, сохранял «существующее водопользование», с другой стороны, совершенно не указывал, что следует считать существующим пользованием, служащим основанием права пользования и т. д. Если к этому добавить, что определение прав пользования проект возлагал на особые временные присутствия, то совершенно ясно, что дело распределения прав на воду передавалось административным органам, с предоставлением последним неограниченных полномочий в этом вопросе. В отношении определения размера водопользования проект прямо выдвигал требование о том, чтобы «пользование не превышало действительной необходимости в воде для орошения, устанавливаемой временными присутствиями в зависимости от рода культуры, а также почвенных и иных местных условий».

Проект водного закона 1910 г. находился в тесной связи с задачами организации нового орошения и предоставления концессий русским капиталистам. До прохождения закона через законодательные инстанции, 28 апреля 1913 г. царем был утвержден особый журнал совета министров о разрешении частным предпринимателям оросительных работ в Туркестанском крае. На этом основании были составлены: «Проект предварительного договора по производству оросительных работ в Ферганской области» и «Условия на соревнования на производство оросительных работ в Ферганской области». Перед самой войной уполномоченный группы представителей московской хлопчатобумажной промышленности получил предварительный договор на концессию по производству оросительных работ на реке Нарын, но осуществлена эта концессия не была.

В 1915 г. проект туркестанского водного закона прошел сельскохозяйственную комиссию Государственной Думы, но царское правительство так и не успело провести свой закон через законодательные учреждения.

### 3. Водное законодательство Крыма и Закавказья

Водное законодательство Крыма и Закавказья также целиком было связано с искусственным орошением и, следовательно, касалось исключительно сельскохозяйственного водопользования.

После присоединения Крыма в 1783 г. водные отношения долго оставались неурегулированными. Разработка водного закона для Крыма была начата в 1838 г. после учреждения министерства государственных имуществ, когда в Симферополе был образован особый комитет для составления правил о пользовании проточными водами в Крыму. В течение 1838 — 1894 гг. было разработано более десяти законопроектов по водопользованию, но ни один из них не получил утверждения в законодательном порядке.

Полное отсутствие законодательных норм привело к многочисленным попыткам со стороны самих водопользователей урегулировать водные отношения при помощи заключения договорных соглашений. Обычно такие соглашения в виде письменного договора заключали между собою водопользователи, преимущественно садовладельцы, пользующиеся водою для орошения из одного водного источника. Так, например, садовладельцы Айсавской долины заключили между собою в 1864 г. соглашение о порядке пользования водою из реки Карагач. Выработанные в этом соглашении правила были утверждены уездным полицейским управлением, и от садовладельцев полицией были отобраны подписки с обязательством исполнять эти правила. В 1888 г. садовладельцы Бахчисарайской долины также заключили соглашение, которое было утверждено Бахчисарайской думой. Подобные соглашения заключались и среди других групп водопользователей.

В указанных соглашениях устанавливалась очередность поливки либо снизу, либо сверху, либо попеременно: один год, начиная с первого сада, вниз по течению, а другой год — вверх по течению. Органами управления являлись общее собрание водопользователей и избранный распорядитель. Количество воды, причитающейся каждому водопользователю, определялось поливной площадью. Каждый мог поливать, в свою очередь, свой сад столько суток, сколько у него было десятин. Для покрытия эксплуатационных расходов устанавливался денежный сбор, который вносился по раскладке. В необходимых случаях, в особенности пока не составилс еще капитал, распорядитель мог требовать рабочих рук с тех очередей, для которых производилась очистка сети. За нарушения установленных соглашений были предусмотрены санкции в виде возмещения причиненного ущерба и денежных штрафов.

По свидетельству официальных материалов, соглашения водопользователей относительно пользования водой для орошения, однако, в большинстве случаев не достигали цели. В период маловодия установленные правила не соблюдались, садовладельцы верховья рек разбирали воду, в водопользовании царил полный произвол. Такое положение заставляло царскую администрацию помышлять об издании водного закона. Однако все попытки разработать принципы водопользования, которые предпринимались десятки лет, были тщетными, оканчивались неудачей, так как и здесь выступали в основном те же непримиримые социально-классовые противоречия, которые имели место в Туркестане. Вследствие этого в министерских кругах была взята установка на издание такого закона, который не содержал бы в себе каких-либо новых положений, а лишь закреплял и придавал законодательную силу существующему обычаю. Главной задачей при проектировании водного закона была вывинута задача установления порядка водопользования и наблюдения за его выполнением. Составляемый для этой цели законопроект, — говорилось в объяснительной записке, — отнюдь не должен задаваться отвлеченными задачами, теоретически выработанными по образцу других стран и не вытекающими непосредственно из существующих условий водопользования в Крыму. Напротив, вся задача проектируемых правил должна сводиться лишь к узаконению и закреплению проявлявшегося уже среди самого населения стремления к установлению закономерного порядка пользования водою, согласно существующим правилам и обычаям. Такой законопроект был разработан в 1903 г. министерством земледелия и государственных имуществ и утвержден 23 декабря 1910 г. под названием «Правила о пользовании проточными водами в Крыму».

Центр тяжести закона 1910 г. для Крыма лежал в создании водных органов и водной администрации. В качестве высшего местного водного органа было учреждено Крымское по водным делам присутствие, состоявшее как из чиновников местной администрации, так и из выборных от местных землевладельцев. Все водные бассейны Крыма были разделены на водные округа. В каждом водном округе был совет выборных и окружной распорядитель в качестве исполнительного органа. Что касается материального водного права, то водный закон 1910 г. стремился не вносить никаких изменений, предоставляя самому населению установление конкретных правил регулирования водопользования.

Основным положением закона являлось предоставление вод владельцам земель в пределах ранее существовавшего водопользования, основанного либо на вошедших в законную силу судебных решениях, либо на десятилетнем беспорядке

пользовании, либо на бесспорном пользовании излишком воды, образовавшимся вследствие произведенных средствами владельца земли работ по улучшению источника. В тех случаях, когда водопользователи заключали между собою особые договоры относительно пользования водою, закон санкционировал водопользование на основе этих договоров.<sup>1</sup>

Закон 1910 г. предоставлял землевладельцам возможность производства с разрешения администрации технических улучшений в деле пользования водой, при чем необходимое в таких случаях пользование чужой землей, как и вообще отвод чужих земель для нужд орошения, при отсутствии на то согласия землевладельцев, должны были производиться на основании правил от 28 мая 1902 г. об устройстве канав и других водопроводных сооружений на чужих землях для осушительных, оросительных и обводнительных целей.

В таком положении находилось водное законодательство Крыма при царизме. Царское правительство очень робко подходило к этому вопросу, опасаясь нарушить сложившиеся водные отношения, и потому стремилось при всяком удобном случае сослаться на обычай, который, по существу с ханских времен закреплял феодальные пережитки в водных отношениях. На практике, как и в прежние времена, господствовало право сильного, и в области водопользования царил полный произвол, о чем свидетельствовали даже и официальные документы: отчеты и записки чинов местной администрации.

В Закавказье первый водный закон, после присоединения Кавказа, был издан 3 декабря 1890 г. Здесь, так же как в Крыму и Туркестане, основная установка была взята на то, чтобы сохранить и санкционировать существующий порядок водопользования, согласуя его с попыткой укрепления права частной собственности на землю.

Исходя из основного принципа, что право пользования оросительной водой составляет принадлежность владения землей, закон устанавливал, что те воды, которые, получив начало в пределах владения, не стекают из него естественным путем постоянно, или в известное время года, состоят в исключительном распоряжении владельца. Что же касается права владельца на воды, которые выходят за пределы одного владения, то оно ограничено, но только правом участия других владельцев в пользовании водою для орошения земель и других целей.

Эти принципы частной собственности на воду необходимо было практически сочетать с фактическим водопользованием,

---

<sup>1</sup> Д. С. Флексор. Основы водного законодательства в районах искусственного орошения (Крым, Закавказье, Туркестан), Ленинград, 1936, стр. 5 и след.



осуществлявшимся на основе веками сложившегося феодального обычного права водопользования и формально закреплявшегося еще законами царя Вахтанга, по которым вода считалась принадлежащей царю. По этим законам царю предоставлялось право проводить каналы для орошения земли через чьи бы то ни было сады и поля, при чем какому селению царь пожалует каналы, тому они и будут принадлежать. Этот феодальный принцип свидетельствовал о том, что каналы для орошения были в фактическом пользовании находившихся в феодальной зависимости сельских общин.

Закон 1890 г. в отношении определения прав на воду содержал только общие положения, что права на воду определяются потребностью населения в воде и существующим пользованием, удостоверенным местными обычаями и давностью пользования. Таким образом, по основному вопросу о порядке распределения воды царский закон и в Закавказье отсылал к обычаю и к фактически сложившемуся водопользованию; вместе с тем он подробно регламентировал систему управления водным хозяйством.

Заведывание оросительными водами Закавказья, по закону 1890 г., было возложено на особую инспекцию в лице инспектора вод, с состоящей при нем канцелярией, а заведывание ирригационными системами на местах—на инженер-гидравликов. Все водные бассейны были разделены на округа, которые образуются из водного потока, служащего для питания одной оросительной системы. Во главе округа стоял совет выборных и окружной старшина (мираб); далее шли надсмотрщики каналов (джувары) и водные старосты. Все эти должностные лица были выборные. Эта система местного управления, закрепленная законом 1890 г., фактически существовала веками, и была дополнена только центральным органом в виде инспекции вод. Тем самым царская администрация взяла всю систему водного управления в свои руки. Для определения прав пользования водой были учреждены особые присутствия—главное и окружные.<sup>1</sup> На эти присутствия возлагалось местное водное межевание.

При наличии водных споров окружное присутствие принимало заявления сторон, проверяло доказательства, и на основании выявленной потребности и существующего пользования выносило решение. Решение могло быть обжаловано в главное по определению прав пользования водой присутствие. На основании вынесенных решений выдавались особые свидетельства, устанавливавшие права на воду. Таким путем судебная практика по водным спорам фактически служила

---

<sup>1</sup> См. правила для определения существующих прав пользования водой в Закавказье, Св. зак., т. XII, ч. 2-я.

целям изменения существующего водопользования в интересах закрепления политики царизма в Закавказье.

Закон 1890 г. содержал в себе непримиримые противоречия. С одной стороны, закон устанавливал принцип берегового права и закреплял воду за земельными собственниками; с другой стороны, закон санкционировал обычное водопользование, которое могло находиться и часто фактически находилось в противоречии с береговым правом. Установление законом 1890 г., в соответствии с законом царя Вахтанга, ряда сервитутных прав: сервитут пропуска вод через чужую землю, сервитут отвода излишка вод, а также сохранение за государством права изменять систему каналов и распоряжаться получаемым таким путем излишком воды, не разрешало всех этих вопросов и противоречий. Этим обстоятельством были вызваны и выдвинутые в 1912 г. предположения об изменении и дополнении водного закона 1890 г. Дополнения должны были санкционировать существовавшее по обычаю водопользование, даже если оно противоречило установленному закреплению вод за земельными собственниками. Так, например, проектировалось сохранение существующего пользования подземными водами, выведенными из чужих земель, если это пользование осуществлялось по обычаю. Проектировалось также, при наличии права пользования чужими подземными водами, устройство новых выводов подземных вод с разрешения водной администрации. Далее, проектировалось нарушение в определенных случаях того основного принципа закона 1890 г., по которому замкнутые воды, т. е. воды, не стекающие из владения естественным путем, состоят в исключительном распоряжении земельных собственников соответствующих участков. Из этого принципа думали закрепить в законе то исключение, что владельцы земли, на которой имеется вода, не выходящая из границ одного владения, не вправе прекратить установившееся по обычаю пользование других лиц и обществ для питья, домашних нужд и водопоя, если эти лица и общества другой воды не имеют. Здесь, следовательно, также должен был корректироваться закон в интересах восстановления обычая. Проектировалось сделать исключения из общего принципа неразрывности связи земли и воды и допустить в отдельных случаях продажу воды отдельно от земли, превращение воды в самостоятельный объект гражданского оборота, что было связано с развитием капиталистических отношений. Проектировалось разрешить владельцу земли, который не мог по тем или иным причинам засеять свою землю в текущем году, переуступить, с особого разрешения участкового инженера-гидравлика, за плату право на воду отдельно от земли, частично или полностью, на срок не выше одного оросительного периода. Имелось в виду внести также и целый

ряд других изменений водного закона, в том числе предполагалось допустить принудительное присоединение к участию в пользовании чужими гидротехническими сооружениями, упорядочить денежное хозяйство водных округов и преобразовать управление водным делом в крае на началах усиления воздействия водной администрации в управлении водными системами.

Проектированные изменения водного закона не получили законодательной санкции и остались неосуществленными, и водопользование в Закавказье, так же как и в Туркестане, оставалось неурегулированным. Действовавшее водное законодательство, как видно из изложенного, не устанавливало какой-либо стройной системы водного права, содержало в себе целый ряд пробелов и противоречий, не соответствовало фактически сложившимся водным отношениям и не удовлетворяло потребностям развития водного хозяйства и ирригации Закавказья.

СПбГУ

### Г Л А В А III

## ПРАВО ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДУ В СССР

Социалистическая природа советского государства и права коренным образом отличает советское водное законодательство от иностранного и дореволюционного русского законодательства.

Основным принципом советского водного законодательства является национализация водных ресурсов и исключительная государственная собственность на воды.

В капиталистических странах вода, так же как и земля, является объектом частной собственности. При этом в основе буржуазного права лежит тот принцип, что права на воды являются производными от права частной собственности на землю (береговое право). Лишь противоречия внутри господствующих классов—противоречия между промышленной и финансовой буржуазией, с одной стороны, и земельными собственниками, с другой стороны, обусловили наличие некоторых отклонений от этого принципа и привели в наиболее развитых в капиталистическом отношении странах, в особенности в период империализма, к частичному отделению прав на воду от земельных прав. Новейшим буржуазным законодательством это проводится в более или менее радикальной форме. На смену принципа «берегового права» выдвигается принцип «права присвоения», разрывающий связь между правами на земельный участок и правом на водные источники. Характерно, что в некоторых штатах США новейшее водное законодательство идет даже по пути декларирования «национализации» вод в той или иной (более или менее экспрессивной) форме.<sup>1</sup> Однако различие в формулировках «национализации»

<sup>1</sup> Так, в штате Колорадо декларируется, что «все воды, не находящиеся в частной собственности, во всевозможных естественных потоках, принадлежат народу» (Const., Art. XIII, sec., 5). Здесь, следовательно, «право присвоения» определенно ограничивается утверждением приоритета права собственности. В штате Калифорния дана уже более радикальная формулировка, и закон этого штата провозглашает, что «все воды



воды в отдельных штатах США отнюдь не изменяет существа правового режима вод, как режима частной собственности на водные ресурсы.

Дело в том, что провозглашение «национализации» вод, провозглашение, что «все воды принадлежат народу» является в законодательстве США пустой декларацией, так как закон не изменяет при этом частно-собственнической природы прав на воду. В водном законодательстве США речь идет о замене «берегового права» — «правом присвоения», т. е. об ограничении прав на воду прибрежных собственников в пользу промышленников. Водные ресурсы превращаются в объект частной собственности концессий, акционерных обществ и т. д. Не определяя исключительной государственной собственности на воды, законодательство США фактически и не устанавливает национализации водных ресурсов, даже и в том значении, какое национализация могла бы иметь при буржуазном строе. Таким образом, не говоря уже о том коренном отличии, которое национализация воды имеет в социалистическом государстве от буржуазной национализации воды, таковая ни в одном буржуазном государстве фактически не существует.

Полная противоположность советского водного законодательства буржуазному водному законодательству заключается в иной его природе, которая характеризуется не только фактом национализации воды в СССР при наличии частной собственности на воды в капиталистических странах, но и тем, что в СССР осуществлена пролетарская национализация земли и воды и что в СССР безраздельно господствует исключительная государственная собственность на землю и воды социалистического государства.<sup>1</sup>

внутри штата составляют собственность населения штата» (Civ. Cod., sec. 1410). В калифорнийском законе содержится лишь последующая оговорка, что исключение составляют воды «хозяйственно необходимые по береговому праву» (Gen. Laws, 1937, Art. 9091, sec. 11). Еще дальше идет законодательство штата Аризона, где принцип национализации воды декларирован в наиболее категорической форме. Законодательство этого штата провозглашает, что «воды во всех источниках, текущих в потоках, оврагах, лощинах или других естественных каналах, или в определенных подземных каналах или многолетних или беспредельных, в разливах, в озерах, прудах, родниках, на поверхности — принадлежат народу» (Rew. Cod. 1928, sec. 3280).

<sup>1</sup> Государственная собственность на воды установлена также в странах новой демократии, что зафиксировано в конституциях этих стран. Так, в конституции народной республики Албании в ст. 5 записано: «...общенародным достоянием являются все рудные и другие богатства недр, воды, природные богатства...». При этом в той же статье указывается, что общенародное достояние — это собственность, находящаяся в руках государства. В конституции народной республики Болгарии в ст. 7 записано: «Все рудные и другие природные богатства, содержащиеся в недрах земли, леса, воды, в том числе минеральные и лечебные естественные источники энергии... являются государственной, т. е. всенародной

Право исключительной государственной собственности на воды в СССР зафиксировано во всех важнейших законодательных актах социалистического государства.

Национализация водных ресурсов была осуществлена в нашей стране с первого дня Великой Октябрьской социалистической революции, вместе с национализацией земли, недр и лесов, и получила свое закрепление в историческом ленинском декрете о земле от 26 октября 1917 г. В принятом одновременно с указанным декретом в качестве закона «Крестьянском наказе о земле» вместе с землей переходили к государству все недра земли, а также леса и воды государственного значения (ст. 2 Наказа). «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа» от 12 (25) января 1918 г. подчеркивала, что «все леса, недра и воды общегосударственного значения... объявляются национальным достоянием» (II. 1).<sup>1</sup> Принцип национализации воды зафиксирован в Великой Сталинской конституции, где записано, что «земля, ее недра, воды, леса... являются государственной собственностью, то-есть всенародным достоянием» (ст. 6).

Принцип исключительной государственной собственности на воды лежит в основе всех законодательных актов, касающихся водного хозяйства в широком смысле слова и регулирующих водные отношения в СССР.

✓ Субъектом права исключительной государственной собственности на водные ресурсы, так же как и субъектом права собственности на землю, является государство в целом—Союз СССР. Отдельные органы государства, как госучреждения, так и госпредприятия, могут быть лишь субъектами права водопользования, а не субъектами права собственности.

✓ Право исключительной государственной собственности на водные ресурсы, как и право государственной собственности на земли, едино и недробимо. Отдельные функции распоряжения и управления водными ресурсами осуществляются специальными органами государства, в компетенцию которых входит предоставление воды в пользование (право водопользования) отдельным физическим и

собственностью». В конституции румынской народной республики в ст. 6 записано: «Все природные богатства недр, минеральные месторождения, леса, воды, природные источники энергии... принадлежат государству как всенародное достояние». Аналогичные постановления имеются также и в других конституциях стран народной демократии.

По конституции Монгольской народной республики (ст. 5) национализированы не только воды, леса и недра, но и вся земля.

(Тексты конституций в русском переводе цитированы по журналу «Сов. госуд. и право»: Конституция Албании—1947 № 6, Болгарии—1948, № 3, Румынии—1948, № 6; Конституция МНР—см. «Сов. госуд. и право», 1947, № 8).

<sup>1</sup> С. У., 1918, № 15, ст. 215. •

юридическим лицам, в том числе и государственным учреждениям и предприятиям. В число таких органов входят органы Союза ССР и органы союзных республик.

При наличии единого собственника земельного фонда и водных ресурсов в лице Союза ССР проблема прав на водные ресурсы союзных республик является проблемой государственного суверенитета. Согласно ст. 15 Конституции СССР «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в ст. 14 Конституции СССР», и «вне этих пределов союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно». В соответствии с этим права союзных республик по распоряжению водными ресурсами ограничены лишь соответствующими распорядительными функциями Союза ССР и его органов.

Объектом права государственной собственности на воды являются водные ресурсы СССР, как природные богатства, имеющие хозяйственное значение и используемые в различных отраслях водного хозяйства. Правовая природа объекта права государственной собственности на воды всецело определяется значением водных ресурсов, как экономической категории.

Для проблемы объекта прав на воды существенное значение имеет правовая классификация вод.

Так как предметом использования в данном случае являются природные богатства, которые даны в определенном естественном состоянии, то отсюда понятна связь экономической классификации вод с теми категориями вод, которые даны природой и определяются их естественными свойствами. Однако наличие такой связи не должно затушевывать различия между технической классификацией вод, с одной стороны, и экономической и правовой классификацией — с другой стороны. При этом решающее значение для правовой классификации вод имеет классификация водных ресурсов, прежде всего, по экономическому признаку.

В буржуазно-правовой литературе существует тенденция установить единую классификацию вод, основанную на природных свойствах, и использовать эту классификацию в качестве правовой классификации вод. Так, например, в американской литературе Хатчинс делит все водные ресурсы на поверхностные и подземные. Поверхностные воды, в свою очередь, он разделяет на а) разлитые, б) в водотоках, в) в озерах и г) в обширных водоемах, а подземные (грунтовые) воды — на протекающие в определенных подземных каналах и на рассеянные воды.<sup>1</sup> Точно так же в немецкой литературе Баумерт устанавливает классификацию вод неза-

<sup>1</sup> Hutchins. Selected problem 1942, p. 1.

висимо от позитивного законодательства и утверждает, что если закон делит все воды на принадлежащие и не принадлежащие к водотокам, то те воды, которые не относятся к водотокам, должны быть разделены на искусственные и естественные, даже если закон не проводит такого деления.<sup>1</sup> Не приходится говорить о том, что такой подход к разрешению правовых вопросов, являющийся результатом буржуазно-догматического метода в правовой теории, не дает правильного, адекватного действительности юридического анализа объекта водного права.

Правовая классификация водных ресурсов, как она дана в той или иной законодательной системе, всегда отражает господствующую систему общественно-экономических отношений. Естественно-природные свойства служат в качестве классификационного признака лишь постольку, поскольку они отражают возможность того или иного хозяйственного использования вод в определенных общественных формах. Так, например, деление рек и озер в буржуазном праве на судоходные и несудоходные совпадает с делением их на публичные и частные. Отказ в прусском водном законе 1913 г. от такого деления и замена последнего делением на воды в водотоках и не в водотоках (в замкнутых водоемах) точно также соответствует делению на воды, находящиеся в частной собственности и не находящиеся в частной собственности. Короче говоря, всякая правовая классификация вод в буржуазном законодательстве имеет в своей основе принцип частной собственности и отражает лишь ту или иную форму частного присвоения воды, как предмета природы, представляющего собою определенное экономическое благо. Классификация вод в буржуазном праве связана с вопросом о правах земельных собственников на воды поверхностные и подземные, как принадлежащие к земельному участку, а также на воды, протекающие через земельный участок или находящиеся в замкнутом водоеме, как относящиеся к объекту частной собственности береговых владельцев, и т. д.

Классификация водных ресурсов в советском праве строится на совершенно иных основаниях, поскольку основой водного режима в СССР является национализация вод, и все водные ресурсы являются объектом исключительной государственной собственности.

Правовая классификация вод в советском водном законодательстве исходит из задач государственного управления всеми многообразными отраслями водного хозяйства. Из принципа национализации вод вытекает единство объекта

<sup>1</sup> Baumert. Leitfa den des Preussischen Wasserechts, Halle, 1914, 5-8-9.



права государственной собственности на воды. Объектом права являются водные ресурсы СССР в целом, имеющие народно-хозяйственное значение и могущие быть предметом планового использования. Одним из выражений единства объекта и единства водных ресурсов является учреждение водного кадастра Союза ССР по всем видам вод. Составление водного кадастра Союза ССР возложено на Гидрометеорологический комитет СССР и РСФСР под общим руководством Государственной плановой комиссии СССР.<sup>1</sup> Как указано, при учреждении кадастра, последний составляет по следующим видам вод: морям, рекам, озерам, ледникам и подземным водам. Эти естественно-природные категории водных источников не связаны с какой-либо правовой классификацией вод, принятой в нашем водном законодательстве, а лишь определяют объект права государственной собственности, очерчивая понятие водных ресурсов СССР, подлежащих включению в водный кадастр. Это не значит, что естественно-природная классификация водных источников, поскольку она имеет народно-хозяйственное, экономическое значение, не должна быть связана с установленной в советском законодательстве правовой классификацией. С этой точки зрения воды, составляющие водные ресурсы СССР, должны разделяться по источнику на: а) воды поверхностные и подземные, б) воды естественных и искусственных водных источников, в) воды в замкнутых водоемах и воды проточные. Различная возможность хозяйственного использования этих вод имеет определенное значение с точки зрения порядка предоставления прав водопользования и тем самым оказывает влияние на правовой режим вод, на правовые формы хозяйственной эксплуатации тех или иных водных источников.

Для правовой классификации водных ресурсов, как она отражена в советском водном законодательстве, характерно, прежде всего, то, что она подчинена задачам планового построения всех отраслей водного хозяйства, задачам обеспечения единого планового руководства всем водным хозяйством СССР. Тот факт, что, в противоположность буржуазному праву, у нас нет и не может быть противопоставления сфер частных и общих интересов, обуславливает совершенно иной принцип правовой классификации водных источников в СССР. В соответствии с множеством хозяйственных задач и в связи с тем, что один и тот же водный источник или водоем может быть использован для различных отраслей водного хозяйства единым собственником—социалистическим государством, правовая классификация водных источников

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР от 10 февраля 1933 г. (С. 3. СССР, 1933, № 12, ст. 70).

в нашем законодательстве проводится по различным классификационным признакам. Так, например, один и тот же водный источник с точки зрения использования в одной отрасли водного хозяйства классифицируется по одному классификационному признаку, а с точки зрения использования в другой отрасли водного хозяйства тот же водный источник классифицируется по другому классификационному признаку. Независимо от этого, водные источники классифицируются также по масштабу той или иной отрасли водного хозяйства, в зависимости от ее народно-хозяйственного значения.

Все это обуславливает то принципиально новое, что характеризует объект водного права в социалистическом государстве.

Основная правовая классификация водных источников и водоемов в нашем законодательстве исходит из их деления не по естественно-природному признаку, а по их хозяйственному использованию. С этой точки зрения водные потоки и водоемы делятся на: а) судоходные и несудоходные, б) сплавные и несплавные, в) промысловые и непромысловые, г) оросительной сети и водосбросно-коллекторной сети, д) охраняемые и не подлежащие специальной охране.

Особенностью указанной правовой классификации является то положение, что один и тот же водный источник или водоем может относиться к категории судоходного, промыслового, оросительного и т. д., и весь правовой режим его определяется всей совокупностью его правовых признаков. Правовой режим водных источников и водоемов определяется как по линии прав водопользования, так и по линии системы управления соответствующим водным источником и водоемом, по линии распределения функций управления между соответствующими государственными органами.

Судоходными путями считаются те водные потоки, которые фактически пригодны для судоходства. Здесь, следовательно, фактическое положение (естественно-природное или искусственно созданное), определяющее возможность соответствующего хозяйственного использования, положено в основу правовой классификации. Судоходные пути находятся в управлении органов водного транспорта, и их правовой режим регулируется Уставом внутреннего водного транспорта.<sup>1</sup> Устройство различного рода сооружений на судоходных путях допускается только по соглашению с органами водного транспорта. В противовес этому, право на устройство, переустройство и содержание водоподпорных сооружений на мелкой речной сети (т. е. на несудоходных реках) может быть исполь-

<sup>1</sup> Устав внутреннего водного транспорта, утв. пост. СНК СССР 24 октября 1930 г. (С. З. СССР, 1930, № 55, ст. 582).

зовано непосредственно местными исполкомами, а также предоставлено государственным или кооперативным объединениям, товариществам и отдельным гражданам.<sup>1</sup> Исполкомы выдают соответствующие разрешения на устройство водоподпорных сооружений на основе заключения междоветовственных комиссий в составе представителей ведомств, занимающихся различными отраслями водного хозяйства.

Точно так же к сплавым водным путям относятся все реки, озера (с их рукавами и притоками) и каналы, которые фактически пригодны в естественном состоянии для производства по ним сплава древесины. Правовой режим сплавных водных путей характеризуется тем, что все содержатели водоедействующих установок на сплавных водных путях обязаны безвозмездно пропускать через плотины сплавную древесину в период пригодности реки для сплава при естественном уровне воды. Проход древесины в иное время при помощи воды, поднятой в интересах водоедействующего сооружения, допускается только за плату, по соглашению с держателями сооружения. Однако при возведении новых подпорных сооружений, органы, разрешающие их постройку, вправе при выдаче разрешения предусмотреть пропуск древесины при помощи подпорной воды.<sup>2</sup>

Деление водных потоков на промысловые и непромысловые имеет применение в рыбном хозяйстве, где водные бассейны используются как среда для естественного и искусственного разведения рыб и иных водных животных или водоплавающей дичи для охотничьего хозяйства. В данном случае применяется особый критерий для классификации водоемов, причем и здесь эта классификация перекрещивается с иной классификацией по другим классификационным признакам. Закон устанавливает понятие «рыбохозяйственного водоема», что не исключает того положения, что тот же водоем будет относиться к судоходным или несудоходным, сплавным или несплавным, к оросительным или обводнительным и т. д. Согласно постановлению СНК СССР от 25 сентября 1935 г. «О регулировании рыболовства и охране рыбных запасов»,<sup>3</sup> все водоемы, служащие для ловли рыбы, водных млекопитающих, ракообразных и иных водных животных, считаются рыбохозяйственными водоемами.<sup>4</sup> Последние разделяются на промысло-

<sup>1</sup> Пост. ВЦИК и СНК РСФСР 12 июня 1926 г. (С. У. РСФСР, 1926, № 47, ст. 356).

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК и СНК РСФСР 25 октября 1926 г. (С. У. РСФСР, 1926, № 70, ст. 552).

<sup>3</sup> С. З. СССР, 1935, № 50, ст. 420.

<sup>4</sup> По терминологии Положения о рыбном хозяйстве РСФСР, утв. 25 июля 1927 г. (С. У. РСФСР, 1927, № 102, ст. 684) — «рыбохозяйственные угодья».

вые и непромысловые. К непромысловым относятся водоемы, не превышающие потребности прибрежного населения в рыбе для собственного потребления. Эта классификация, как и разделение рыбохозяйственных водоемов на речные и озерные, с одной стороны, и на морские—с другой стороны, а также по признаку общесоюзного, республиканского и местного значения, играет существенную роль в системе управления водоемами со стороны отдельных министерств, ведомств и учреждений. При этом необходимо отметить, что рыбохозяйственные водоемы находятся в заведывании органов регулирования рыбного хозяйства не во всем объеме, а только, как выражается закон, «в рыбохозяйственном отношении». Реорганизация рыбного хозяйства и его ведомственная подчиненность (в свое время Наркомпроду, Наркомзему, Наркомпищепрому) не изменяли общего принципа водохозяйственного регулирования (установление понятия рыбохозяйственных водоемов или, по первоначальной терминологии, — рыбохозяйственных угодий, разделение их на промысловые и непромысловые и т. д.).<sup>2</sup>

Особое значение имеет классификация водных потоков и водоемов применительно к сельскохозяйственному водопользованию—отнесение их к оросительной сети и к водобросной коллекторной сети. Именно в области сельскохозяйственного водопользования возникает целый ряд особых правовых вопросов как по линии управления водным хозяйством, по линии содержания и использования ирригационных сооружений, всей оросительной сети, так и по линии порядка и условий предоставления прав водопользования, обязанностей и ответственности водопользователей. Этим объясняется та классификация водных ресурсов, которая в свое время была установлена в Белорусском водно-мелиоративном кодексе. Кодекс делил все воды на: а) воды сельскохозяйственного назначения, б) воды городов и поселений городского типа и в) воды специального назначения (ст. 5). К последним белорусский кодекс относил те воды, которые служат для нужд транспорта (судоходные каналы), промышленности (воды, используемые для устройства электростанций и других государственных предприятий), учебно-показательных, лечебных, военных и прочих целей (ст. 10). На установлении такой классификации вод, безусловно, сказалось влияние конструкции Земельного Кодекса РСФСР 1922 г. и стремление построить водные отношения аналогично земельным отношениям. Эта тенденция

<sup>2</sup> См. Положение о рыбном хозяйстве: 25 сентября 1922 г. (С. У. 1922, № 61, ст. 780); 25 июля 1927 г. (С. У. 1927, № 102, ст. 684) по РСФСР и общесоюзные постановления: 21 ноября 1924 г. (С. З. СССР, 1924, № 25, ст. 214); 3 июля 1925 г. (С. З. СССР, 1925, № 58, ст. 440).



одно время имела место в ряде союзных республик, в частности, в водном законодательстве республик Средней Азии. Это было связано в свое время с приматом сельскохозяйственного водопользования. Однако такая классификация не учитывала того факта, что вместе с развитием и мощным расцветом в с е х отраслей социалистического хозяйства одни и те же водные источники и водные ресурсы будут использованы государством для различных отраслей водного хозяйства. Поэтому противопоставление вод сельскохозяйственного назначения и специального назначения практически неосуществимо, и эта классификация водных источников лишена практического значения. С другой стороны, деление в области сельскохозяйственного водопользования водотоков на оросительную сеть и водосбросно-коллекторную сеть имеет правовое значение, так как оно связано с многочисленными правовыми вопросами по содержанию и хозяйственной эксплуатации сети.

Правовое значение имеет также деление вод на подлежащие специальной охране (охранные воды), в отношении пользования которыми установлен особый правовой режим, и остальные воды, которые такому режиму не подчинены. Особый правовой режим устанавливается в пределах так называемой «санитарной зоны» и «водоохранной зоны». Еще постановлением СНК РСФСР от 20 марта 1919 г. «О лечебных местностях общегосударственного значения»<sup>1</sup> для ограждения в санитарном отношении лечебных местностей, признанных имеющими общегосударственное значение, было предусмотрено установление округа санитарной охраны. В этот округ подлежат включению все те источники, которые снабжают данную лечебную местность питьевой водой. Наркомздраву РСФСР было предоставлено право издавать обязательные постановления о мерах, которые должны быть соблюдаемы в пределах округа охраны для правильного содержания источников минеральных вод и благоустройства в санитарном отношении находящихся при них лечебных заведений.<sup>2</sup> Что касается установления так называемой водоохранной зоны, то оно имеет своим назначением улучшение водного режима и борьбу с обмелением крупных рек (Волги, Дона, Днепра и др.), а также связано с охраной защитных лесов. В 1936 г. с этой целью при СНК СССР было учреждено специальное Главное управление лесоохраны и лесонасаждений, и установлена водоохранная зона с особым режимом лесного хо-

<sup>1</sup> С. У. РСФСР, 1919, № 19, ст. 231.

<sup>2</sup> См. также пост. ЦИК и СНК СССР от 17 мая 1937 г. «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения». (С. З., 1937, № 35, ст. 143).

зяйства в ее пределах, вследствие особого значения лесов в деле регулирования водного режима рек и предохранения их от обмеления.<sup>1</sup> Создание на базе Главлесохраны в 1947 г. особого Министерства лесного хозяйства<sup>2</sup> с более общими функциями не изменило правового режима водоохранной зоны и значения этой категории лесов для охраны водных бассейнов крупных рек.

Такова классификация водных ресурсов по их хозяйственному назначению и использованию. Независимо от этого, в тех же целях организации управления различными отраслями водного хозяйства, водные потоки и водоемы разделяются на потоки и водоемы общесоюзного, республиканского и местного значения.

Вся правовая классификация водных ресурсов характеризует объект права исключительной государственной собственности на воды. Объектом права государственной собственности, как уже указывалось, являются водные ресурсы СССР в целом, в каком бы естественно-природном или искусственном состоянии они ни пребывали, поскольку их использование имеет народно-хозяйственное значение.

Объектом права государственной собственности является не водная субстанция, а вся совокупность вод как природных богатств страны, как экономического блага, приобретающего свою правовую форму объекта в качестве соответствующей категории водоема, согласно закреплённой в законодательстве правовой классификации вод.<sup>3</sup>

Проблема содержания права исключительной государственной собственности на воды—есть проблема элементов права собственности. Здесь прежде всего необходимо отме-

<sup>1</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР от 2 июля 1936 г. (С. З. СССР, 1936, № 35, ст. 311).

<sup>2</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1947 г.

<sup>3</sup> В этой связи следует отметить, что на иных позициях стояло — «Положение о пользовании водами в Крыму» от 4 марта 1922 г., измененное впоследствии в отдельных частях законом от 27 мая 1945 г. (см. Сборник правительственных распоряжений, регулирующих водопользование в Крыму, Симферополь, 1925).

Хотя „положение” исходило из принципа национализации воды и государственного управления водами, однако объектом регулирования со стороны государства он объявлял не все воды, а лишь воды, имеющие народно-хозяйственное значение: государственному регулированию, по этому „положению” 1922 г., не подлежало пользование грунтовыми водами, поверхностными водами искусственных сооружений, не простирающих своего водособирающего влияния за пределы одного землепользования, водами атмосферными, морскими, соленых озер и другими, используемыми посредством конденсаторов опреснителей и тому подобных сооружений (ст. 2). Такое исключение из государственного регулирования вод, расположенных в пределах отдельных хозяйств, находилось в явном противоречии с принципом национализации воды.

тить, что традиционная общепринятая конструкция элементов права собственности—право распоряжения, владения и пользования в отношении исключительной государственной собственности на землю, недра, леса и воды—должна быть пересмотрена.

Во-первых, как в отношении земли, так и в отношении воды, право владения, как самостоятельный элемент права собственности, выпадает, так как право владения землей не имеет самостоятельного значения в советском праве, не знаящем к тому же и самостоятельного посессорного иска. Термин «землевладение» вообще неприемлем для советского права, в условиях национализации земли, в условиях исключительной государственной собственности на землю. Владение землей не является самостоятельным правом, отделенным от права землепользования или от права распоряжения землей. Государство-собственник передает отдельным юридическим и физическим лицам лишь право пользования землей, а не право владения. Таким образом, установление в качестве элемента права государственной собственности на землю и воды—права владения—лишено правового значения.

Во-вторых, в отношении права государственной собственности на землю и воды, особое значение, в качестве элемента права собственности, взамен владения приобретает управление. Национализация земли и воды выдвигает в качестве одной из важнейших функций государства, наряду с распоряжением всеми землями и водными ресурсами, также и функцию управления земельным фондом и водным хозяйством. Эти функции государство осуществляет как исключительный собственник земли и воды, и поэтому право управления выступает как элемент права государственной собственности.

Право государственной собственности на воду означает право распоряжения, управления и пользования водой со стороны государства в интересах социалистической системы хозяйства. Государство распоряжается всеми водными ресурсами страны, определяет порядок управления и пользования водами и предоставляет право пользования водой для различных отраслей хозяйства и для всевозможных нужд предприятиям, учреждениям и отдельным гражданам.

Распоряжение водными ресурсами со стороны государства заключается в определении хозяйственного назначения вод, в плановом распределении водных ресурсов между отраслями народного хозяйства, в переустройстве водных систем и изменении водного режима источников и водоемов в соответствии с развивающимися потребностями социалистического хозяйства. Распоряжение водными ресурсами осуще-

ставляют высшие органы государственной власти и государственного управления.

Право распоряжения водой, как и право распоряжения землей, является наиболее существенным элементом права собственности государства, наиболее ярким его выражением. Право распоряжения водой, как и право распоряжения землей, со стороны государства носит абсолютный характер.

Управление водами состоит в непосредственном установлении порядка использования водных источников и водоемов для соответствующих отраслей водного хозяйства и в проведении всех необходимых для этого мероприятий. Управление водами осуществляют соответствующие ведомства, на которые возложено руководство данной отраслью водного хозяйства.

Управление водами следует отличать от права распоряжения водными ресурсами, как важнейшего и абсолютного правомочия государства—собственника земли и воды. Под управлением водами следует понимать административно-хозяйственное управление отдельными частями водных ресурсов, отдельными водными бассейнами, водными системами и т. п. В законе обычно эти функции органов государства определяются термином «заведывания» и «управления», нахождения воды «в ведении» соответствующего органа и т. д. К функциям управления относится учет водных ресурсов, планирование водопользования на местах, определение ближайшего порядка хозяйственного использования и контроль за водопользованием.

Пользование водами заключается либо в потреблении водных запасов для различных бытовых и хозяйственных нужд (для питья, водопоя, орошения и т. д.), либо в использовании водных потоков и водоемов в качестве путей сообщения, как двигательной силы или как естественной среды для животного мира (для целей транспорта, для вододействующих предприятий, для рыбной ловли и т. д.).

Так же, как и в отношении земли, государство в лице своих органов осуществляет непосредственное пользование водой и вместе с тем предоставляет водные ресурсы в распоряжение отдельным кооперативным и другим общественным организациям, а также и отдельным гражданам для самых разнообразных нужд, для самых разнообразных отраслей водного хозяйства.

Такая классификация элементов наиболее полно раскрывает содержание права государственной собственности на воды и, вместе с тем, соответствует распределению функций между отдельными органами государства по осуществлению права государственной собственности на водные ресурсы. Разграничение функций распоряжения и функций управления



соответствует распределению соответствующих функций между различными государственными органами.

Определение содержания права государственной собственности на воды, как права распоряжения, управления и пользования, должно быть положено в основу анализа как правоотношений, возникающих между отдельными государственными органами, в порядке управления водным хозяйством, так и правоотношений между государством и отдельными водопользователями.

СПбГу

## ГЛАВА IV

### ПРАВО РАСПОРЯЖЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ СССР

Осуществив с первых дней Великой Октябрьской социалистической революции национализацию воды в целях планового государственного использования водных ресурсов, Советское государство, вместе с тем, сосредоточило в своих руках все управление водным хозяйством страны. Однако советское законодательство не пошло по пути издания единого водного закона, который регулировал бы все отрасли водного хозяйства. По мере развития отдельных его отраслей издавались специальные законодательные акты, призванные регулировать различные стороны хозяйственной жизни Советской страны, и в том числе отдельные важнейшие отрасли водного хозяйства. Лишь Конституция СССР 1936 г. предусматривает издание, наряду с основными началами пользования землей, недрами и лесами, также и «Основных начал водопользования» как единого общесоюзного водного закона.

До сих пор источниками советского водного законодательства служат лишь отдельные законы и подзаконные акты, касающиеся различных отраслей народного хозяйства, так или иначе связанных с водным хозяйством. В этих законодательных актах устанавливается определенный водный режим, порядок водопользования, а также порядок распределения функций по управлению водными потоками или водоемами со стороны различных заинтересованных ведомств. Так, еще в первые годы после революции, в законе от 20 марта 1919 г. «О лечебных местностях общегосударственного значения» содержались постановления о санитарной охране вод; в декрете от 25 сентября 1922 г. «О рыбном хозяйстве» содержались постановления, касающиеся соответствующего использования водоемов как рыбохозяйственных угодий, порядка устройства водных сооружений и т. п. После образования Союза ССР, специальное законодательство, касающееся

различных отраслей народного хозяйства, как, например: водного транспорта, лесосплава, гидроэнергетического хозяйства и т. п., также включало в себя и те нормы, которые регулировали вопросы водного режима, водопользования, управления водными системами, бассейнами рек, озер и другими водоемами. В особом положении находится сельскохозяйственное водопользование. Актуальное для республик, где сельское хозяйство связано с искусственным орошением или с осушительной мелиорацией, сельскохозяйственное водопользование, в первую очередь, регулируется не общесоюзным, а республиканским законодательством. К общесоюзному законодательству в этой части, в основном, отнесены только вопросы крупного ирригационного строительства, его проектирование и финансирование, а также лишь наиболее общие вопросы хозяйственной эксплуатации водных систем. К общесоюзному законодательству относятся также вопросы планового использования водных ресурсов и вопросы ведения водного Кадастра Союза ССР.

Однако то обстоятельство, что до сих пор у нас еще нет единого общего водного закона, не означает, что советскому законодательству неизвестно общее понятие водного хозяйства в широком смысле слова, и это не исключает принципа единого общего планового руководства всеми отраслями водного хозяйства.

Под водным хозяйством в широком смысле слова следует понимать хозяйственное использование водных ресурсов для различных целей: народно-хозяйственных, культурно-бытовых, лечебных и т. п. Водное законодательство регулирует всю совокупность отношений, связанных с использованием водных ресурсов, вопросы водопользования, охраны вод, водного режима, обслуживания водных источников, строительства и эксплуатации водных систем. Однако водное хозяйство нужно отличать от соответствующей отрасли народного хозяйства, в которой используются водные ресурсы. Сельскохозяйственное водопользование (орошение), естественно, нужно отличать от сельского хозяйства; использование водной энергии для гидроэнергетики — от гидроэнергетического хозяйства в целом (эксплуатация электростанций); регулирование управления водоемами для целей рыбного хозяйства от регулирования самого рыбного хозяйства; регулирование водного режима судоходных рек от регулирования водного транспорта и т. д. Короче говоря, нужно отличать водное законодательство от законодательства, регулирующего отдельные отрасли хозяйства, связанные с водным хозяйством.

С этой точки зрения чрезвычайно важно установление понятия водного хозяйства.

Водное хозяйство, т. е. хозяйственная эксплуатация водных ресурсов, используемых для различных отраслей народного хозяйства, представляет собою в социалистическом государстве единую хозяйственную систему. Тем самым определяется наличие соответствующего водного законодательства, являющегося, несмотря на разрозненность соответствующих законодательных актов, особой отраслью законодательства, образующей определенную единую систему.

Единство водного хозяйства подтверждается фактом учреждения в 1929 г. Всесоюзного Комитета водного хозяйства при Государственной Плановой Комиссии. Согласно «Положению о Всесоюзном Комитете водного хозяйства» от 17 июля 1929 г.,<sup>1</sup> указанный Комитет был учрежден для рассмотрения и разрешения вопросов водного хозяйства в целях наиболее эффективного для народного хозяйства Союза ССР планового использования водных ресурсов. В «Положении» перечислялись и отрасли водного хозяйства: водная мелиорация, развитие водных путей и портов, использование водной энергии и обеспечение хозяйственных и технических потребностей в воде. В соответствии с этим в задачу Всесоюзного Комитета водного хозяйства, согласно «Положению», должна входить разработка планов водного хозяйства в целом, разработка основных вопросов водного законодательства, утверждение заданий и проектов крупного водохозяйственного строительства и т. п.

Принцип единства водного хозяйства был положен в основу водного законодательства также по Белорусскому водно-мелиоративному кодексу 1926 г. Под единым водным хозяйством понималась «совокупность всех вод в республике» (ст. 2). Кодекс различал следующие отрасли водного хозяйства: а) водно-земельная мелиорация, б) водоснабжение, а также использование вод для обработки ими продуктов сельского хозяйства и промышленного производства, в) использование воды в интересах транспорта и связанных с ним мероприятий, г) использование водной энергии, д) использование вод в целях добычи содержимого в них, е) использование вод в санитарно-благоустроительных и лечебных целях. Таким образом, Белорусский водно-мелиоративный кодекс стоит на принципе единства водного хозяйства и понимает водное хозяйство в широком смысле слова. Поэтому он касается всех указанных отраслей водного хозяйства, регулирует вопросы водного транспорта и сплава, вопросы устройства водопорных сооружений для использования водной энергии и т. д. Тем не менее в центре внимания кодекса — осушительная мелиорация, как наиболее актуальная для Белорусской ССР эт-

<sup>1</sup> С. З. СССР, 1929, № 48, ст. 434.



расль водного хозяйства, и поэтому все руководство водным хозяйством по кодексу сосредоточено в земельных органах.

Наряду с водным хозяйством в широком смысле слова, наше водное законодательство применяет термин «водное хозяйство» и в более узком смысле, а именно—в сфере только сельскохозяйственного водопользования, т. е. в смысле ирригационного хозяйства, в смысле искусственного орошения. В соответствии с этим органами водного хозяйства именуются обычно те органы, которые ведают ирригацией и вопросами сельскохозяйственного водопользования. Так, Главное управление водного хозяйства Министерства сельского хозяйства ведает вопросами ирригационного строительства и другими вопросами, связанными с искусственным орошением и сельскохозяйственным водопользованием. Особенно это относится к республиканским органам. В тех республиках, где сельское хозяйство связано с земельной мелиорацией (обводнительной или осушительной), существуют органы водного хозяйства, которые ведают сельскохозяйственным водопользованием, т. е. только одной отраслью водного хозяйства, и следовательно, термин «водное хозяйство» условно применяется в узком смысле слова. Часто эти органы водного хозяйства учреждались в составе республиканских наркоматов земледелия, но даже в тех случаях, когда они выделялись в самостоятельный наркомат (министерство),—они оставались органами, ведающими только сельскохозяйственным водопользованием.

Обычно соответствующим образом построено само республиканское законодательство, которое редко, как это имеет место в Белорусской ССР, конструирует понятие водного хозяйства в широком смысле слова. Однако и в тех случаях, когда республиканское законодательство исходит из понимания водного хозяйства как ирригационного хозяйства и ставит в центр внимания сельскохозяйственное водопользование, оно вынуждено, хотя бы частично, касаться и других видов водопользования (промышленное, коммунальное и т. д.).

Исходя из понятия водного хозяйства в широком смысле слова, необходимо установить следующие, регулируемые нашим законодательством отрасли водного хозяйства: а) оросительная мелиорация (ирригация), б) осушительная мелиорация, в) промышленное водопользование (гидроэнергетика, водоснабжение фабрик и заводов), г) водный транспорт (судоходство и лесосплав), д) коммунальное водопользование, е) использование водных источников для рыбного и охотничьего хозяйства водоплавающей дичи, ж) водопользование для лечебных целей, з) водопользование для целей спорта.

Все эти отрасли водного хозяйства могут иметь общесоюзное, республиканское и местное значение. В зависимости от значения соответствующей отрасли водного хозяйства зако-

нодательное регулирование осуществляется общесоюзным или республиканским законодательством. Так, общесоюзным законодательством регулируются основные начала водопользования, вопросы водного транспорта, вопросы крупного сверхлимитного ирригационно-мелиоративного строительства, вопросы гидроэнергетического хозяйства, вопросы установления водохранной зоны на крупных водных магистралях и в бассейнах крупнейших рек, имеющих общегосударственное значение, вопросы рыбного хозяйства, вопросы использования лечебных вод и т. д. К компетенции республиканского водного хозяйства относится регулирование тех отраслей водного хозяйства и тех вопросов водопользования, которые имеют республиканское и местное значение, а также регулирование тех отраслей водного хозяйства, которые связаны с особыми местными условиями, с хозяйственными условиями данной республики (так, например, вопросы ирригации в среднеазиатских и закавказских республиках и т. п.).

Каждая отдельная отрасль водного хозяйства связана с особым характером водопользования, что обусловлено существом соответствующей отрасли народного хозяйства, требующей использования водных ресурсов. Отличие промышленного водопользования от транспортного, естественно, обусловлено их связью с различными отраслями народного хозяйства. Вместе с тем, управление отдельными отраслями народного хозяйства сосредоточено в различных ведомствах, и тем самым в различных ведомствах рассредоточено управление водным хозяйством. С водным хозяйством связаны и органы водного транспорта, и министерство электростанций, и промышленные министерства, предприятия которых пользуются водой в производственных целях, и т. д. Все это значительно усложняет правовые вопросы управления водным хозяйством, вопросы регулирования водопользования, хозяйственной эксплуатации водных потоков и водоемов.

Своеобразие водного хозяйства заключается именно в том, что один и тот же водный источник или водоем может быть использован для нескольких отраслей водного хозяйства. Одна и та же река может служить для целей водного транспорта и как источник орошения, и как водоем для рыбного хозяйства и т. п. Это требует согласования деятельности нескольких государственных органов в деле управления соответствующим водным источником или водоемом.<sup>1</sup> Естественно, возникает

<sup>1</sup> Одним из примеров создания организационных форм для согласования деятельности различных органов в области водного хозяйства может служить учреждение в 1927 г. при Наркомземе РСФСР междоведственного Водного комитета бассейна реки Терек. Этот комитет был создан «для согласования мероприятий автономных образований отдельных водоемов и административных учреждений в области регулирования и ис-

вопрос о том, какой орган распоряжается в административном отношении данным водным источником или водоемом, по какому принципу осуществляется согласование деятельности различных заинтересованных ведомств.

Основной принцип согласования деятельности отдельных ведомств в области использования общих водных источников заключается в том, что, как правило, общее управление сосредоточивается в руках того ведомства, которое ведает главной, решающей в данном случае отраслью водного хозяйства. Остальные ведомства должны свою деятельность согласовывать с этим основным ведомством. Так, например, в республиках с преобладающим поливным хозяйством, где ирригация является основной, решающей отраслью водного хозяйства, все водные ресурсы, как правило, находятся в ведении специальных органов, заведующих ирригацией, причем другие ведомства обязаны согласовывать свою деятельность в области других видов использования вод с органами, ведающими ирригацией. В ряде случаев одни и те же водные источники (заведывании) одного органа, с другой стороны — в управлении другого ведомства. Одним из примеров совместного участия в заведывании общим водоемом является система организации рыбного хозяйства. Установление понятия «рыбохозяйственного водоема» не исключает того положения, что тот же водоем будет относиться к судоходным путям и тем самым находиться в управлении органов водного транспорта. Так, в границах торговых портов Союза ССР, рыболовные участки организуются органами рыбного хозяйства только по согласованию с начальником соответствующего порта.<sup>1</sup>

В порядке осуществления государственного распоряжения и управления водными ресурсами и водным хозяйством, всеми его отраслями на базе национализации водных ресурсов и установления исключительной государственной собственности на воды, государство проводит ряд мероприятий, которые в своей совокупности обнимаются общим понятием государственного водостроительства.

Под государственным водостроительством следует понимать совокупность мероприятий, направленных на плановое распределение водных ресурсов между отдельными отраслями народного хозяйства, между республиками, областями, районами и отдельными водопользователями, а также мероприятий по

пользования водных запасов бассейна реки Терек и для выработки общего плана регулирования рек бассейна» (Постановление СНК РСФСР от 27 июня 1927 г. (С. У. РСФСР, 1927, № 81, ст. 543).

<sup>1</sup> Ст. 9а постановления СНК СССР от 15 сентября 1935 г. (С. 3. СССР, 1935, № 50, ст. 420) с позднейшими изменениями (С. 3. СССР, 1936, № 7, ст. 64).

установлению режима орошения или осушения водоустраиваемой территории.

В таком широком понимании водоустройство охватывает всю совокупность мероприятий по распоряжению и управлению водными ресурсами, которая, по существу, включает в себя две группы мероприятий, различных по своему масштабу, значению и основной направленности. К первой группе водоустроительных мероприятий относятся те мероприятия, которые составляют функции распоряжения водными ресурсами страны и заключаются в плановом распределении водных ресурсов между отраслями народного хозяйства и между отдельными республиками (союзными и автономными), а в пределах каждой республики—между соответствующими административно-территориальными единицами и водными системами. Эти мероприятия осуществляют высшие органы государственной власти и государственного управления Союза ССР и союзных республик. Ко второй группе водоустроительных мероприятий относятся те мероприятия, которые связаны с непосредственным распределением воды между водопользователями, с установлением и закреплением прав на воду, с подводом, подачей и отводом воды для отдельных водопользователей. Эти функции осуществляют отдельные ведомства, которые заведуют соответствующими отраслями водного хозяйства.

Водоустройство предполагает организацию материально-технической базы водоснабжения, которая состоит как из естественных водных источников и водоемов, так и из искусственных сооружений по прогону, подъему и распределению воды. Объектом государственного управления является вся материально-техническая база водоснабжения. Однако водное законодательство выделяет искусственные сооружения и устройства, включая их в особый государственный фонд—фонд водохозяйственных сооружений и устройств. Сюда относятся все каналы, искусственные водохранилища, плотины, шлюзы, регуляторы и другие водохозяйственные сооружения и устройства, а также береговая охранная полоса со всеми находящимися на ней зданиями, вспомогательными сооружениями, устройствами и насаждениями, обслуживающими различные отрасли водного хозяйства.

«Закон о сельскохозяйственном водопользовании в Узбекской ССР» от 24 марта 1941 г. (ст. 12), как и аналогичное «Положение о сельскохозяйственном водопользовании Киргизской ССР» от 24 января 1942 г. (ст. 42), устанавливают понятие фонда ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств. В этот фонд, связанный лишь с ирригацией и сельскохозяйственным водопользованием (поскольку указанными рес-



публиканскими законами регулируется лишь водное хозяйство в узком смысле слова), включаются искусственные сооружения, которые обслуживают водную систему, служащую для целей ирригации. В соответствии с этим сюда же включаются: все плотины, каналы и другие искусственные сооружения и устройства для удержания, подъема, забора из источников орошения, транспортировки и распределения воды для подачи ее на орошаемые поля, а также для сброса отработанных и отвода избыточных вод и для предохранения берегов естественных и искусственных водотоков от размыва, разрушения и затопления, все находящиеся на береговых охранных полосах здания, вспомогательные сооружения и устройства, обслуживающие ирригационную систему.

Фонд ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств является государственной собственностью. При этом единый государственный фонд, согласно упомянутым законам, входят не только все сооружения и устройства, расположенные до хозяйственного выдела, т. е. до выдачи воды в каждое отдельное хозяйство, но и сооружения и устройства, расположенные за хозяйственным выделом, т. е. внутри отдельного хозяйства, и притом независимо от того, кем они сооружены.<sup>1</sup>

В области оросительной мелиорации (ирригации) существенное значение с точки зрения государственного управления имеет установление понятия оросительной (ирригационной) системы.

Оросительной (ирригационной) системой считается совокупность оросительных каналов со всеми расположенными на них гидротехническими сооружениями и устройствами, питающихся водой из общего водного источника и орошающих определенную земельную территорию. Оросительная система включает в себя четыре составные части: 1) участок головного питания системы, 2) подающую и распределительную сеть, 3) внутрихозяйственную сеть и 4) водосборную и водоотводящую сеть.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> В соответствии с постановлением февральского 1947 года пленума ЦК ВКП(б) о развитии орошения, правительство в 1947 г. наметило конкретные мероприятия по организации орошения земель в центрально-черноземных областях. В принятом соответствующем постановлении правительства «О развитии орошения в районах центрально-черноземных областей» вопрос об отдельных частях фонда ирригационных сооружений разрешается иначе, чем в вышеприведенных республиканских законах. Этим решением правительства установлено, что оросительные системы, гидротехнические сооружения и насосно-силовые установки, построенные за счет государственных средств, являются собственностью государства, а оросительные системы, сооружения, установки и внутрихозяйственная оросительная сеть, построенные за счет средств колхозов, являются собственностью колхозов (см. статью Т. Коваль «Орошаемое земледелие в центрально-черноземных областях» в газ. «Правда» от 12 мая 1948 г.).

<sup>2</sup> См. «Правила технической эксплуатации ирригационных (оросительных) систем Союза ССР», утв. Наркомземом СССР 4 сентября 1938 г.

Сельскохозяйственное водопользование является одной из сложнейших отраслей водного хозяйства, в особенности в тех республиках, где водная мелиорация (осушительная или оросительная) имеет решающее значение в сельском хозяйстве. В этой отрасли водного хозяйства государственное управление им выдвигает целый ряд специфических задач и представляется особенно сложным. В силу особого значения местных условий, эта отрасль водного хозяйства, в основном, регулируется не общесоюзным, а республиканским законодательством.

В общесоюзном масштабе в этой области регулируются лишь вопросы крупного ирригационно-мелиоративного строительства. Функции руководства всем ирригационным строительством в общесоюзном масштабе, по постановлению СНК СССР от 17 мая 1938 г. «Об упорядочении управления водным хозяйством Наркомзема СССР»,<sup>1</sup> были возложены на Главное управление ирригационно-мелиоративного строительства («Главводстрой»). В его компетенцию входило осуществление сверхлимитного ирригационного строительства и проектно-изыскательных работ по этому строительству. При этом нижелимитное ирригационно-мелиоративное строительство, а также руководство эксплуатацией и ремонтом ирригационно-мелиоративных систем, техническое руководство и планирование водохозяйственных работ, проводимых колхозами, и хозяйственное освоение вновь орошаемых и осушаемых земель были отнесены к компетенции союзных республик, а потому и регулировалось республиканским законодательством. Задачи учрежденного во время войны в составе Наркомзема СССР (ныне Министерства сельского хозяйства СССР) Главного управления водного хозяйства значительно шире, но и они не выходят за пределы руководства лишь сельскохозяйственным водопользованием.

Постановлением февральского 1947 года пленума ЦК ВКП(б) предложено: «для улучшения руководства водным хозяйством укрепить в Министерстве сельского хозяйства СССР Главное управление водного хозяйства, придав ему необходимые проектные, строительные и снабженческие организации» (IV. 8).

Таким образом, термин «водное хозяйство» применяется в данном случае не в широком смысле, не в смысле охвата всех отраслей водного хозяйства, а в узком смысле, ограничивая водное хозяйство лишь ирригацией и сельскохозяйственным водопользованием.

В том же ограниченном смысле понимаются функции республиканских органов водного хозяйства в тех республиках, где актуальное значение имеет оросительная или осушитель-

<sup>1</sup> С. З. СССР, 1938, № 24, ст. 154.

ная мелиорация. Созданные в указанных республиках органы водного хозяйства ведают исключительно лишь сельскохозяйственным водопользованием.

После победы Великой Октябрьской социалистической революции в ряде районов бывшей царской России—в Туркестане, Закавказье и в других б. окраинах—чрезвычайно актуальным, наряду с вопросом о земле, стал вопрос о воде. Арена ожесточенной классовой борьбы, предмет вековых требований многомиллионных трудящихся масс, жизненный вопрос для целых обширных районов—вопрос о воде, так же как и вопрос о земле, являлся одним из важнейших вопросов революции на Советском Востоке. Молодая советская власть с первых дней революции должна была взять дело водопользования в свои руки и организационно возглавить движение широких масс в районах искусственного орошения, в борьбе не только за землю, но и за воду.

После победы Октябрьской революции в Туркестане и избрания в ноябре 1917 г. Совета Народных Комиссаров Туркестанского края, в январе 1918 г. был образован Технический ирригационный комитет, на который и было возложено руководство ирригацией. На местах, в отдельных областях, в течение весны 1918 г. были созданы местные комитеты и советы по орошению. После образования в апреле 1918 г. Туркестанской республики в составе Российской федерации, приказом Совнаркома Туркестанской АССР от 17 июня 1918 г. было образовано Управление водного хозяйства. Первоначально оно входило в состав Наркомзема, но пользовалось там известной самостоятельностью как в бюджетном, так и, в некоторой части, в административном отношении. Впоследствии, после государственно-национального размежевания и проведения земельно-водной реформы 1925 г. в отдельных союзных республиках Средней Азии, управления водного хозяйства выделились в самостоятельные наркоматы водного хозяйства.<sup>1</sup> По Положению о Народном комиссариате водного хозяйства Узбекской ССР от 15 февраля 1940 г.<sup>2</sup> на Наркомводхоз (теперь Министерство водного хозяйства) возлагается: а) охрана, учет и изучение водных ресурсов республики; б) сохранение, улучшение и развитие фонда ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств и поддержание их в рабочем состоянии; в) организация и осуществление водозабора, водораспределения до границы хозяйства (колхоза, совхоза) и отвод отработанной воды; г) разработка проектов

<sup>1</sup> После государственно-национального размежевания Средней Азии, когда некоторое время существовали среднеазиатские экономические органы в масштабе всей Средней Азии, действовал Средазводхоз.

<sup>2</sup> С. П. и Р. Узб. Р., 1940, № 3, ст. 9.

законоположений по водному хозяйству и д) составление годовых оперативных планов водопользования.

В Закавказских республиках организационные формы руководства водным хозяйством также подвергались значительным изменениям. Освобождение Закавказья началось в 1920 г.: в апреле 1920 г. была провозглашена Советская Азербайджанская республика, в конце того же года Советская Армения и в феврале 1921 г. была установлена Советская власть в Грузии. Руководство водным хозяйством первоначально и в республиках Закавказья возлагалось на наркомземы соответствующих республик. В Грузии до апреля 1922 г. новое ирригационное строительство осуществлялось Совнаркомом, а на Наркомзем возлагалась эксплуатация существующих систем. Декретом от 21 апреля 1922 г. это положение было ликвидировано, и все водное хозяйство сосредоточено в Водном отделе Наркомзема, причем под водным хозяйством указанный декрет подразумевал: а) водоснабжение, б) орошение, в) осушение, г) канализацию, д) регулирование рек, е) борьбу с наводнениями и ж) использование силы падения воды. Однако фактически органы водного хозяйства осуществляли, в основном, лишь руководство ирригацией.

Значительные изменения в организационные формы водного хозяйства были внесены в связи с образованием Закавказской федерации. Закавказская федерация была образована 12 марта 1922 г. После этого, в начале 1923 г., было учреждено Управление Закавказского водного хозяйства (Закводхоз). Первое «Положение о закавказском и республиканских управлениях водного хозяйства» было издано 13 июля 1925 г.<sup>1</sup>

Это «Положение» 1925 г. ограничивалось, и то лишь в самых общих чертах, установлением структуры федеральных и республиканских водных органов и их взаимоотношений. В задачу республиканских водных органов, которые были подчинены Закводхозу, входило по «Положению» определение прав на воду и разрешение споров между водопользователями. Для этого при республиканских водхозах были учреждены водные комиссии. В «Положении» не было никаких указаний о местных органах водного хозяйства; между тем фактически такие органы существовали. В Грузии, например, были водные округа, во главе с Советом выборных от всех водопользователей и мирабом (окружным старшиной), в подчинении у которого находились джувары (надсмотрщики канав). Вся эта система управления существовала по обычаю и законом зафиксирована не была.

<sup>1</sup> С. У. ЗСФСР, 1925, № 7, ст. 465.



Местное управление водным хозяйством связано с проблемой водного районирования. Дело в том, что водное районирование может не совпадать и иногда фактически не совпадает с административным районированием. Крупные источники водоснабжения и крупные ирригационные системы не укладываются в рамки какого-либо определенного административно-территориального деления (района, области или даже республики) и охватывают ряд районов, областей и республик. Поэтому организационные формы управления водным хозяйством в республиках с преобладающим искусственным орошением должны предусматривать, наряду с нормальными территориальными органами водного хозяйства (облводхоз, райводхоз), также и так называемые системные управления, т. е. управления, которые ведают целой оросительной системой, если последняя выходит за пределы одного административно-территориального деления. В соответствии с этим составляются и утверждаются планы водопользования — не только внутрирайонные, но и межрайонные, а иногда и межреспубликанские. Наличие, наряду с райводхозами, также и системных управлений водного хозяйства, требует установления специальных правовых норм, регулирующих взаимоотношения между органами водного хозяйства, ведающими целыми оросительными системами, и местными органами власти определенных административно-территориальных единиц (например, райисполкомами). Эти задачи согласования деятельности водных органов различного подчинения в свое время выполняли в Закавказье — Закводхоз, а в Средней Азии — Средазводхоз.<sup>1</sup>

С точки зрения согласования управления различными отраслями водного хозяйства, с точки зрения попыток охватить в едином органе руководства не только сельскохозяйственное водопользование, но и все другие его виды, — значительный интерес представляет изданное в Закавказье в 1927 г. новое «Положение об органах управления водным хозяйством в ЗСФСР», утвержденное Закавказским центральным исполнительным комитетом и Советом народных комиссаров ЗСФСР 5 сентября 1927 г.<sup>2</sup>

Согласно этому «Положению», в задачи Закводхоза, состоявшего при СНК ЗСФСР, и всей системы водных органов закавказских республик входило: 1) орошение земель, обводнение, осушение болот и использование водных сил; 2) борьба с вредным действием вод, наводнениями, заболоченностью

<sup>1</sup> См. постановление ЦИК и СНК СССР от 9 января 1929 г. (С. З. СССР, 1929, № 5, ст. 36).

<sup>2</sup> См. Действующее законодательство о водном хозяйстве (СССР, ЗСФСР, ССР Азербайджана, ССР Грузии, ССР Армении), Тифлис, 1929.

солями, берегоукрепительные работы и 3) регулирование вод в целях водной мелиорации, с учетом нужд водного транспорта, сплава и рыболовства. Из этого перечня задач видно, что водное хозяйство трактовалось в широком смысле, как охватывающее не только сельскохозяйственное водопользование, но и все другие виды хозяйственного использования воды, и органы водного хозяйства имели отношение ко всем видам водопользования. В тех случаях, когда мероприятия управлений водного хозяйства затрагивали интересы судоходства, рыболовства, железных и шоссейных дорог, лесного дела и других отраслей народного хозяйства, они должны были согласовываться с соответствующими заинтересованными ведомствами. С другой стороны, мероприятия, предпринимаемые иными (не сельскохозяйственными) учреждениями, подлежали согласованию с органами водного хозяйства. Таким образом, независимо от того, что водное хозяйство трактовалось в широком смысле, и что соответствующие органы должны были обслуживать все отрасли водного хозяйства, в центре внимания этих органов все же стояли ирригация и сельскохозяйственное водопользование. Республиканские управления водного хозяйства состояли при СНК республик и руководствовались в своей деятельности заданиями и директивами Закводхоза. После того как Закавказская федерация, выполнив свою историческую миссию, была в 1936 г. ликвидирована и федеральные органы были упразднены, руководство водным хозяйством в закавказских республиках было полностью сосредоточено в республиканских органах водного хозяйства, которые так же, как и в республиках Средней Азии, приняли организационную форму самостоятельных наркоматов водного хозяйства, ведающих только искусственным орошением и сельскохозяйственным водопользованием.

Такой же характер носили организационные формы управления водным хозяйством по Белорусскому водно-мелиоративному кодексу 1926 г., с тем лишь отличием, что в Белорусской ССР решающее значение имеет осушительная мелиорация, а не искусственное орошение, как в республиках Закавказья и Средней Азии.

И в Белорусском водно-мелиоративном кодексе вопросы мелиорации земель и вопросы сельскохозяйственного водопользования занимают доминирующее положение. Об этом свидетельствует и сама структура кодекса: из трех его частей, одна часть посвящена праву пользования водами, вторая часть — сельскохозяйственным и лесным мелиорациям и третья — водно-мелиоративным органам. Однако, несмотря на такой удельный вес сельскохозяйственной мелиорации, водно-мелиоративный кодекс БССР стремится охватить все отрасли водного хозяйства и, по существу, является единственным из

республиканских законодательных актов, который ставит вопросы водного законодательства в столь широком объеме.

Тем не менее, общее управление водным хозяйством, очевидно учитывая особый удельный вес в республике земельной мелиорации и сельскохозяйственного водопользования, кодекс возлагает на Наркомат земледелия. При этом кодекс различает общее управление и регулирование, с одной стороны, и непосредственное управление, с другой стороны. Под общим управлением водным хозяйством подразумевается распределение вод по категориям и видам пользования, закрепление их за водопользователями и контроль за использованием воды (ст. 401). Под регулированием кодекс понимает согласование деятельности различных ведомств в области водопользования, в целях создания благоприятных условий использования вод в интересах отдельных ведомств, без нарушения возможности использования этих же вод в других направлениях (ст. 402). Общее управление и регулирование кодекс закрепляет за Наркомземом. Что же касается непосредственного управления водным хозяйством, то, в зависимости от назначения различных категорий вод, оно распределяется между соответствующими государственными органами.

Нужно признать, что такая постановка вопроса является весьма положительной стороной водно-мелиоративного кодекса БССР. Установление единого органа управления водным хозяйством в смысле «совокупности всех вод в республике», сосредоточение в руках этого органа заведывания всеми водными ресурсами и водоустройством в смысле распределения вод, наделения правами водопользования и согласование деятельности различных ведомств, заведующих отдельными отраслями водного хозяйства,—являются весьма существенными элементами государственного управления национализированными водными ресурсами и выражением исключительного права государственной собственности на воды.

Такая конструкция являлась не новой, ибо она была, в отношении единого государственного земельного фонда, в свое время положена в основу Земельного кодекса РСФСР 1922 г. В этом кодексе и в земельных кодексах других республик, изданных по образцу первого, эта конструкция применена в отношении землепользования, причем заведывание единым земельным фондом, в отличие от непосредственного пользования отдельными его частями, также возлагалось на Наркомзем. На определенном этапе сосредоточение общего заведывания всеми землями и водами в Наркомземе сыграло большую роль в проведении землеустройства, а в надлежащих случаях и водоустройства. Однако с развитием социалисти-

ческого хозяйства, с развитием различных отраслей промышленности и усложнением водного хозяйства, в особенности в связи с электрификацией и развитием гидроэнергетического хозяйства, мероприятия по заведыванию единым земельным фондом и водными ресурсами переросли рамки Наркомзема. Однако до сих пор в масштабе Союза ССР не создано органа, который заменил бы в этом отношении Наркомзем (Министерство сельского хозяйства).

В связи с индустриализацией страны и выполнением первых сталинских пятилеток, водное хозяйство не только в масштабе всего Союза ССР, но и в тех республиках, где основной удельный вес в водном хозяйстве занимала оросительная или осушительная мелиорация, настолько переросло рамки сельскохозяйственного водопользования, что настоятельно встал вопрос о новых организационных формах управления водным хозяйством. Грандиозное ирригационное строительство, великие народные стройки, широкое развитие электрификации, строительство мощных гидроэлектростанций, создание ирригационных сооружений в таких районах, как, например, Заволжье, где раньше искусственное орошение вовсе не применялось, наметило совершенно новое соотношение отдельных отраслей водного хозяйства и поэтому совсем по-иному поставило проблему организационных форм управления водным хозяйством.

Водное законодательство отдельных союзных республик на современном этапе ищет разрешение организационного вопроса сочетания различных отраслей водного хозяйства в том, что выделяет из всего водного бассейна ирригационную систему, которая передается в полное управление органов водного хозяйства (т. е. ирригационных органов) с тем, что всякое иное водопользование другими ведомствами допускается лишь по согласованию с органами водхоза.

Так «Закон о сельскохозяйственном водопользовании Узбекской ССР» от 24 марта 1941 г. включает в ирригационную систему водные источники и потоки по определенному, утвержденному правительством списку, устанавливая, что воды, находящиеся в реках, ручьях, родниках и озерах, указанных в перечне, издаваемом Советом народных комиссаров Узбекской ССР, а также воды, находящиеся в ирригационных каналах и сооружениях и предназначенные для сельскохозяйственного водопользования и лесоразведения, — состоят в ведении и управлении органов водного хозяйства (ст. 2). Использование указанных вод для иных (не сельскохозяйственных) целей, как-то: промышленно-технических, гидроэнергетических, промысловых, культурных и бытовых, а равно для нужд дорожного строительства и эксплуатации дорог, допускается лишь с разрешения органов водного хозяйства и лишь



в указанном ими порядке (ст. 3). Аналогично разрешает этот вопрос «Положение о сельскохозяйственном водопользовании, охране и развитии ирригационно-мелиоративных фондов по Киргизской ССР» от 24 января 1942 г. В Киргизской ССР закон относит к ведению и управлению органов водного хозяйства все водные источники и потоки, за исключением определенных, перечисленных в законе озер и прудов, построенных специально для промышленных и культурных целей. В ст. 2 «Положения» от 24 января 1942 г. установлено, что воды, находящиеся в реках, ручьях, озерах, ирригационных каналах, прудах и водохранилищах, а также все грунтовые воды, питающие эти источники, за исключением озер: «Иссык-куль», «Сон-куль», «Чамыр-куль» и прудов, построенных специально для промышленных и культурных целей,—являются водами, предназначенными для сельскохозяйственного водопользования, и состоят в ведении и управлении органов водного хозяйства Киргизской ССР (ст. 2). Точно так же, как в Узбекской ССР, в Киргизской ССР использование кем бы то ни было всех этих вод для промышленно-технических, гидроэнергетических и иных, не сельскохозяйственных целей допускается лишь с разрешения и по указаниям органов водного хозяйства.

В указанной системе управления водным хозяйством получил отражение исторически сложившийся примат сельскохозяйственного водопользования в республиках с развитым ирригационным хозяйством. В условиях мощного индустриального развития указанных республик такая система управления водным хозяйством не может уже в полной мере удовлетворять требованиям и задачам, стоящим перед водным хозяйством в широком смысле слова. И действительно, на практике такая система встречает ряд затруднений, когда большие и сложные водные системы связаны не только с искусственным орошением, но и с развитием гидроэнергетического хозяйства, с водным транспортом и т. п. Тем более, такая организационная система не соответствует условиям современного использования водных ресурсов в социалистическом хозяйстве в масштабе всего Союза ССР. Это обстоятельство настоятельно требует издания общесоюзного водного закона, охватывающего все отрасли водного хозяйства и учреждения единого органа руководства водными ресурсами СССР.

## ГЛАВА V

### ПРАВО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В СССР И ЕГО ВИДЫ

В условиях национализации вод и исключительной государственной собственности на водные ресурсы право пользования водой является одним из важнейших правовых институтов. Исключительный характер государственной собственности на воды обуславливает то положение, что всякое использование воды в СССР возможно лишь на праве пользования. В этом отношении юридическая природа права водопользования совершенно аналогична юридической природе права землепользования. Водные ресурсы, так же как и земля, изъяты из гражданского оборота, и право пользования водой является, так же как и право пользования землей, производным от государственной собственности. Основанием права водопользования служит предоставление водных ресурсов, отвод воды со стороны государства—единственного распорядителя всеми водными ресурсами страны. Вместе с тем, право водопользования как по субъекту и объекту, так и по своему содержанию различно, в зависимости от целевого назначения, от характера пользования, от той или иной отрасли водного хозяйства. Поэтому институт права водопользования является весьма разветвленным правовым институтом, и право водопользования распадается на ряд отдельных видов водопользования. Вследствие этого классификация видов водопользования имеет существенное значение для анализа этого сложного правового института.

Классификация видов водопользования должна быть произведена по субъекту, по объекту и по содержанию самого права пользования.

Классификация видов водопользования по субъекту связана, прежде всего, с тем обстоятельством, что в одних случаях государство—собственник водных ресурсов—выступает в лице своих органов непосредственным пользователем воды, а в других случаях государство передает право пользования водой другим субъектам—кооперативным, общественным

организациям и отдельным лицам. Поэтому право водопользования с этой точки зрения следует делить на право непосредственного пользования и право производного пользования. Правда, и в том случае, когда государство само использует водные ресурсы через свои органы (учреждения и предприятия),—эти государственные органы, как самостоятельные субъекты права, как юридические лица выступают в качестве водопользователей, как субъекты именно права водопользования. Совхоз, как государственное предприятие, ведущее сельское хозяйство и пользующееся землей и водой, обладает как юридическое лицо лишь правом пользования, но это право является по своей природе непосредственным пользованием со стороны государства, поскольку совхоз есть орган государства. В некоторых случаях государственным органам принадлежит не только право пользования водой, но и право управления. Так, например, горсоветы выступают в области водных отношений в двояком качестве: и как водопользователи и как органы управления водными ресурсами, отведенными городам. Как субъекты водопользования они получают в порядке водоустройства и водопользования воду от соответствующих органов (в районах искусственного орошения от органов водного хозяйства), и, в свою очередь, предоставляют ее по праву пользования как своим коммунальным предприятиям, так и другим учреждениям, предприятиям и отдельным гражданам. Таким образом, горсоветам принадлежит не только право водопользования, но и право управления водными источниками. То же самое нужно сказать и в отношении органов транспорта в части судоходных рек и озер, которые находятся не только в использовании, но и в управлении соответствующих ведомств.

Классификация видов водопользования по объекту обусловлена естественно-природными свойствами водных ресурсов и связанными с этими свойствами условиями хозяйственного использования вод. Основанием классификации видов водопользования в данном случае служит естественная природа объекта. При одних видах водопользования используется водная субстанция (коммунальное водопользование, сельскохозяйственное водопользование), при других видах—водная энергия (гидроэнергетика), водный хребет (для водного транспорта и лесосплава) или водоем, как водный бассейн или как среда для разведения и добычи предметов животного и растительного мира (для рыбного, охотничьего хозяйства и т. п.). В данном случае характер водопользования определяется объектом в том смысле, что объект права пользования определяет объем и содержание самого права водопользования, предопределяет характер правоотношения как

водопользователя с государством, так и водопользователей между собою.

В этом отношении интересно рассмотреть классификацию видов водопользования, которую дает Белорусский водномелиоративный кодекс.

Белорусский кодекс различает три вида водопользования: а) водопользование отдельных хозяйств, б) общее водопользование и в) особое водопользование.

Под водопользованием отдельных хозяйств кодекс понимает использование и эксплуатацию водоемов, целиком находящихся в пределах землепользования этих хозяйств. Право пользования этими водоемами кодекс предоставляет соответствующим хозяйствам (ст. 14). В такой постановке вопроса отражается взгляд на воду как на принадлежность земли. Землепользователь, имеющий право пользования определенным земельным участком, тем самым имеет право использования водоема, поскольку последний целиком находится в пределах данного землепользования.

Общим водопользованием кодекс называет пользование водой для надобностей сельского хозяйства и для домашнего хозяйства (питья, водоразбора, водопоя скота, стирки белья и пр.), для кустарного производства, перевозки и сплава груза, передвижения во всякое время года и купанья. Право общего пользования предоставляется всем без исключения и бесплатно (ст. 39).

Особым пользованием кодекс считает эксплуатацию водной энергии путем устройства водоподпорных сооружений для вододействующих предприятий (ст. 80).

Если право общего пользования предоставляется всем без исключения, то право особого пользования связано с рядом условий. Для осуществления права особого водопользования по кодексу требуются два условия: 1) наличие права пользования прибрежными землями и 2) наличие разрешения Наркомзема на устройство водоподпорных вододействующих сооружений. Кодекс формулирует это при помощи трех положений: 1) государственные органы, в непосредственном ведении которых находятся прибрежные земли, могут сдавать их на праве застройки для устройства с разрешения Наркомзема водоподпорных вододействующих сооружений, но могут и сами с надлежащего разрешения устраивать на этих землях означенные сооружения, эксплуатировать их своими силами и сдавать их в наем; 2) эти права предоставляются также земельным обществам, в непосредственном ведении которых находятся прилегающие к водным течениям участки общественной земли, и 3) трудовые землепользователи и их объединения имеют право на состоящей в их пользовании прибрежной



земле устраивать водоподпорные вододействующие сооружения и эксплуатировать их собственными силами и сдавать в наем, по правилам, установленным Гражданским кодексом (ст. 81—83).

Оставляя в стороне вопрос, насколько последнее положение соответствовало условиям того периода, к которому относится Водно-мелиоративный кодекс БССР, не приходится говорить о том, что уже к концу первой сталинской пятилетки вся эта установка Водно-мелиоративного кодекса находилась в полном противоречии с теми задачами, которые уже тогда стояли перед социалистической промышленностью и социалистическим сельским хозяйством. По существу такая постановка вопроса означала признание примата землепользования над водопользованием. Сначала надо было стать землепользователем, а затем уже можно было ставить вопрос о водоподпорных сооружениях.

Правда, установленную Водно-мелиоративным кодексом согласованность между институтами водного права и институтами земельного права следует признать его положительной стороной. Эта согласованность шла по линии установления прав прибрежных землепользователей (разд. V, часть I), по линии установления правового положения бечевников, береговой полосы и т. п. Однако принятую кодексом правовую конструкцию, при которой право водопользования строилось как производное от права землепользования, следует признать неправильной, противоречащей основным принципам нашего права, принципам государственного планового руководства водным хозяйством в целом и отдельными его частями.

Классификация видов водопользования по содержанию права пользования совпадает с классификацией отраслей водного хозяйства.

В республиканском законодательстве первых периодов обычно предусматривались только три основных вида водопользования: а) для орошения, б) для домашних нужд и в) для промышленно-технических целей. В отдельных случаях в республиканском законодательстве имелись указания на использование вод для судоходства и рыболовства. Так как в центре внимания всех этих водных законов стояли вопросы сельскохозяйственного водопользования, то о всех иных видах водопользования эти законы лишь упоминают, подчеркивая, что органы водного хозяйства обеспечивают все несельскохозяйственные виды водопользования лишь в той мере, в какой это не нарушает условий орошения.

В водном законе Туркестанской АССР восстановительного периода—во «Временных правилах о водах Туркеспублики»

ст 16 мая 1924 г.<sup>1</sup> дана была следующая классификация видов водопользования: а) право пользования водами для питья, домашних нужд и водопоя, б) право бессрочного трудового пользования водой для хозяйственных целей и в) право промышленной эксплуатации воды, предоставляемое частным лицам. При этом в законе указывалось, что право эксплуатации вод государственным органом определяется специальными соглашениями с Наркомземом (ст. 4). Закон устанавливал также порядок очередности предоставления воды. На первое место было поставлено водопользование для питья, домашних нужд населения и водопоя, на второе место—для орошения и нужд скотоводческих хозяйств и на последнее место—для промышленно-технических целей (ст. 10).

Белорусский водно-мелиоративный кодекс 1926 г. делил все воды на воды сельскохозяйственного назначения, на воды городов и поселений городского типа и на воды специального назначения (ст. 5), что соответствовало устанавливаемым этим кодексом видам водопользования по содержанию прав на воды, т. е. по отраслям водного хозяйства. Воды сельскохозяйственного назначения кодекс, в свою очередь, делил на воды трудового пользования и «государственные водные имущества». В этом сказалась конструкция Земельного кодекса РСФСР 1922 г., с его системой деления единого земельного фонда и установления категории земель трудового пользования и так называемых «государственных земельных имуществ». Водами специального назначения Белорусский кодекс именовал те воды, которые служат для нужд транспорта (судоходные каналы), промышленности (воды, используемые для устройства электростанций и других государственных предприятий), учебно-показательных, лечебных, военных и прочих целей (ст. 10). Водно-мелиоративный кодекс БССР не только перечислял виды водопользования, но и уделял место, наряду с сельскохозяйственным водопользованием, также вопросам регулирования лесосплава, рыбного хозяйства и т. п.

Земельно-водный кодекс Узбекской ССР 1929 г. не давал законченной классификации видов водопользования. Однако при указании, в какой очередности осуществляется пользование водой, кодекс перечислял водопользование для питья, домашних нужд и водопоя как один из видов землепользования, затем водопользование для сельскохозяйственных целей и, наконец, для промышленных и технических целей (ст. 6). Среди сельскохозяйственного водопользования кодекс вы-

---

<sup>1</sup> Сборник декретов Туркестанской АССР, май—июнь 1924, стр. 19 (см. также Л. И. Дембо. Законоположения по сельскому, лесному и водному хозяйству Туркеспублики, 1924, стр. 105).

делял как особый вид водопользования — право трудового водопользования, связывая этот правовой институт с правом трудового землепользования.

Новейшие водные законы в республиках Средней Азии, как уже указывалось, касаются только сельскохозяйственного водопользования, а о других видах водопользования лишь упоминают. Указанные законы перечисляют в числе водопользований для иных, не сельскохозяйственных, целей водопользование для целей промышленно-технических, гидроэнергетических, промысловых, культурных и бытовых, а также для нужд дорожного строительства и эксплуатации дорог. Более подробно эти виды водопользования в указанных законах не определены.

Классификация видов водопользования по отраслям водного хозяйства имеет доминирующее и решающее правовое значение, так как в зависимости от целей водопользования (сельскохозяйственное водопользование, промышленное, гидроэнергетическое, транспортное и т. п.), по существу, определяются вид водопользования, порядок и условия водопользования, права и обязанности водопользователей. Тем не менее для анализа юридической природы права водопользования как определенного правового института существенное значение, естественно, имеет не только целевое назначение водопользования, но и субъект и объект этого права.

На современном этапе субъектами права водопользования (водопользователями) являются: а) государственные учреждения и предприятия, б) колхозы, в) другие кооперативные и общественные организации, г) горсоветы и поселковые советы и д) отдельные граждане (колхозники, рабочие и служащие, единоличники и др.).<sup>1</sup>

Различие субъектов права водопользования имеет не только то значение, что в зависимости от субъекта определяется объем прав водопользования и характер правоотношений между водопользователем и государством, но в целом ряде случаев, в зависимости от субъекта, определяются также и организационные формы управления водным хозяйством и принципы установления, изменения и прекращения прав на

---

<sup>1</sup> Согласно ст. 6 «Закона о сельскохозяйственном водопользовании Узбекской ССР» от 24 марта 1941 г. водопользователями считаются: колхозы, совхозы, МТС, колхозные дворы, рабочие и служащие и другие категории лиц, имеющие право пользоваться приусадебными участками на территории колхозов; города и населенные пункты; железная дорога, а также промышленные предприятия, включенные в планы водопользования, хозяйства единоличных дехкан, скотоводов и кустарей.

По Киргизскому водному закону от 24 января 1942 г. субъектом права водопользования признаются лишь организации, предприятия и лица, ведущие сельское хозяйство (ст. 5). Тем самым подчеркивается, что закон касается только сельскохозяйственного водопользования.

воду. Так, например, в области сельскохозяйственного водопользования коренным образом изменился принцип определения прав на воду, а также изменились организационные формы управления ирригационными системами и т. д., когда вместо единоличных хозяйств массовыми водопользователями стали колхозы. Это определило возможность перехода к принципу планового водопользования, и основанием установления прав на воду стал план. И в других отраслях водного хозяйства объем и содержание права водопользования нередко изменяется в зависимости от категории субъекта права водопользования, как, например, в области транспортного водопользования, рыбного хозяйства и т. п. Как уже указывалось в ряде случаев, когда в качестве водопользователей выступают специальные ведомства, на которые возложены определенные задачи в той или иной отрасли водного хозяйства, право водопользования сочетается в лице соответствующих ведомств с правом управления водными потоками, системами и водоемами.

Особого рассмотрения требует проблема объекта права водопользования. Объектом права государственной собственности на воды являются водные ресурсы. Право использования водных ресурсов государство предоставляет субъектам права водопользования (водопользователям) в определенных, как естественно-природных, так и искусственно-созданных условиях. Водопользователь пользуется естественными водными потоками и водоемами, а также искусственными каналами, оросительными системами, сооружениями и устройствами. В связи с этим при различных видах водопользования право имеет различный объект. Объектом (предметом) права водопользования может быть: а) использование сооружений и устройств государственного ирригационно-мелиоративного фонда, б) использование предоставленной государством водопользователю воды, в) использование водной энергии и г) использование водоема.

Такая классификация объектов права пользования, в первую очередь, определяется тем, что природных видах водопользования вода служит в качестве потребляемого блага (искусственное орошение, коммунальное водопользование, промышленное водопользование и т. п.), а в других случаях лишь в качестве используемого блага (транспорт, гидроэнергетическое водопользование и т. п.). В тех случаях, когда вода не потребляется, а лишь используется и, следовательно, объектом права пользования является не водная субстанция,—предметом использования может быть либо водная энергия, либо водный хребет, либо водоем как среда животного и растительного мира. В соответствии с этим меняется, конечно, и объект права пользования. При некоторых видах



водопользования использование водных ресурсов связано с использованием различного рода сооружений и устройств (искусственные каналы, плотины, водонасосные станции и т. п.). В этих случаях в качестве объекта права пользования фигурирует также и государственный фонд ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств. Эти сооружения и устройства, будучи неотделимы от земли, следуя судьбе главной вещи, являются государственной собственностью даже и в том случае, если они сооружены и устроены не государством, а самими водопользователями. Так, в Земельно-водном кодексе Узбекской ССР 1929 г. указывалось, что «сооружения, неотделимые от земли (оросительные, осушительные и т. п.), являются, наравне с землей, собственностью государства и не могут быть передаваемы другим землеводопользователям отдельно от данного земельного участка» (ст. 29). Точно так же в «Законе о сельскохозяйственном водопользовании в Узбекской ССР» от 24 марта 1941 г. устанавливалось то положение, что весь фонд ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств является государственной собственностью, и в той части, в которой эти сооружения и устройства расположены внутри одного хозяйства, они находятся лишь в пользовании данного хозяйства.<sup>1</sup> Так разрешается вопрос об объекте права водопользования: при различных видах водопользования объект права пользования может изменяться, что, конечно, в свою очередь, не может не отражаться на самом содержании права водопользования.

Что касается содержания права водопользования, то, как уже указывалось, основное определяющее значение в данном случае имеет та или иная отрасль водного хозяйства, так как каждой отрасли водного хозяйства соответствует иной по содержанию правоотношений вид водопользования. Это, однако, не значит, что институт права водопользования не имеет общих положений, характеризующих все виды водопользования, т. е. положений, которые включают в себя общие права и обязанности водопользователя, независимо от вида водопользования.

К числу таких общих положений, очерчивающих содержание права водопользования во всех видах последнего, относятся следующие положения.

Право пользования водой предоставляется государством. Основанием права водопользования является либо закон, либо акт предоставления права пользования со стороны уполномоченных на то органов. В некоторых отраслях водного хозяйства основанием права водопользования служит договор. Закон является основанием для всех видов водопользования,

<sup>1</sup> Об исключениях из этого правила см. примечание на стр. 77.

которые разрешаются свободно при соблюдении определенных условий, как например: пользование водой для питья, бытовых нужд и водопоя, право рыбной ловли, охоты, купания и т. п. в разрешенном месте и в указанное время. Административный акт предоставления права пользования лежит в основании права водопользования во всех случаях, когда законом не предусмотрено свободное пользование для всех юридических и физических лиц. Договорная форма имеет место лишь в виде исключения и обычно в тех случаях, когда водопользование связано с промысловой деятельностью (например, договор на предоставление в пользование рыболовного участка). Устройство колодцев для бытовых нужд и водопоя на земельных участках, предоставленных в пользование землепользователей, не требует специального разрешения государственных органов. Это обычно зафиксировано во всех республиканских водных законах.<sup>1</sup>

При всех видах водопользования право пользования является бесплатным: за пользование водой, водными путями и водной энергией государство никакой платы не взимает.

Водопользователь имеет право использовать предоставленные в пользование источники и водоемы только по прямому назначению, только в тех целях, в каких они ему предоставлены государством. Это обычно подчеркивается во всех водных законах.

В водном законе Узбекской ССР от 24 марта 1941 г. вместе с тем особо оговаривается запрещение какой бы то ни было переуступки прав на воду другим водопользователям. В ст. 7 закона указано, что «уступка другим водопользователям воды, предоставленной по плану сельскохозяйственного водопользования, и всякое иное соглашение между водопользователями, направленное к изменению установленного органами водного хозяйства порядка водораспределения, а равно обращение предоставленной для сельскохозяйственных целей воды к использованию для другого назначения—воспрещается».

Водопользователи при всех видах водопользования обязаны осуществлять свое право в соответствии с планами, подчиняясь в отношении порядка водопользования распоряжениям тех органов, в ведении которых находятся водные источники и водоемы. Водопользователи обязаны выполнять все распоряжения органов водного надзора и других органов, ведающих соответствующей отраслью водного хозяйства в отношении порядка, условий и сроков водопользования.

<sup>1</sup> См. ст. 5 Узбекского закона от 24 марта 1941 г. и ст. 4 Киргизского закона от 24 января 1942 г.

Одним из важнейших условий является требование не нарушать прав других лиц, имеющих право пользования данным источником и водным потоком. Эта обязанность является общей во всех видах водопользования, но особое значение она имеет в сельскохозяйственном водопользовании, где строжайшее соблюдение установленного водного режима и водораспределения является категорическим требованием правил эксплуатации ирригационной сети.

В некоторых отраслях хозяйства, там, где это специально предусмотрено законом, водопользователи обязаны участвовать в возмещении расходов государства, связанных с содержанием соответствующей водной системы.

Право водопользования как правовой институт характеризуется с точки зрения содержания той специфической особенностью, что во всех отраслях водного хозяйства водопользование связано с порождением весьма сложных правоотношений. Водопользователи находятся не только в правоотношениях с государством—собственником всех водных ресурсов, но также в правоотношениях между собою, поскольку они пользуются водой из одного и того же водного источника. Водопользование по природе своей является совместным, затрагивающим интересы многих учреждений, предприятий и лиц. С особой силой это проявляется в области сельскохозяйственного водопользования, где содержание, эксплуатация водных систем и само водопользование требуют совместного участия большого числа связанных между собою сложными правоотношениями водопользователей.

Великая Октябрьская социалистическая революция, раскрепостившая поработенные народы царских окраин, столкнулась именно в области сельскохозяйственного водопользования в районах искусственного орошения—в бывшем Туркестане и в Закавказье — с чрезвычайно тяжелым наследием в области земельно-водных отношений. Эти отношения характеризовались чрезвычайно живучими пережитками феодализма, сочетавшимися со значительными капиталистическими наслоениями, своеобразным приспособлением старых форм к потребностям и интересам российского торгового, промышленного и банковского капитала, с многообразными формами восточной издольщины (различные формы чайрикерства и т. п.) и другими формами полуфеодальной и капиталистической кабалы. Решительная ломка старых земельных и водных отношений была настоятельно необходимой и составляла одну из первостепенных задач молодой советской власти. Важнейшей предпосылкой коренного изменения земельно-водных отношений являлась национализация земли и вод. Вся перестройка водных отношений совершалась на протяжении ряда лет в ожесточенных классовых боях.

Если водное право при царизме выступало прежде всего как обычное право,<sup>1</sup> закреплявшее эксплуатацию трудящихся масс, то пролетарская революция должна была на место обычая поставить революционный закон, отвечающий интересам широких трудящихся масс, строящий всю систему водопользования на базе государственной собственности на все водные ресурсы. Первыми советскими водными законами были «Временные правила водопользования в Туркестанской республике» от 12 августа 1919 г. и «Положение о пользовании водами в Азербайджанской ССР» от 29 июля 1920 г.

Основной, решающий вопрос—это принцип установления прав на воду. Распределение воды между участниками, пользующимися водой для орошения из одного источника, пользующимися одной оросительной сетью, связано с установлением основания прав на воду и с определением объема права водопользования. На различных этапах социалистического строительства принципы определения основания и объема менялись, в зависимости от соответствующего этапа экономического развития, в соответствии с конкретными на каждом этапе задачами борьбы за развитие и закрепление социалистического сельского хозяйства в республиках с преобладающим поливным земледелием.

На первой фазе развития нашего государства все республиканские законодательные акты, при всем различии в подходе к разрешению вопроса о принципах установления прав на воду, исходили, до сплошной коллективизации, из фактического водопользования, с внесением в него соответствующих коррективов. Изменялся на первой фазе только метод корректирования фактического водопользования, который характеризовался большей или меньшей решительностью во внесении изменений в фактическое водопользование. Дальше всего в этом направлении шли те водные законы, которые устанавливали принцип нормы. Сохранялся также во всех последовательно сменявших друг друга законодательных актах принцип неразрывной связи прав на воду с правом на землю.

«Положение о пользовании водами в Азербайджанской ССР» от 29 июля 1920 г.<sup>2</sup> в качестве основания права на воду выдвигало занятие сельским хозяйством или промыслом, требующим использования водных ресурсов. По этому «Поло-

<sup>1</sup> В Закавказье Социалистическая революция застала действие «Положения о пользовании водами для орошения в Закавказье» от 3 декабря 1890 г., которое в отношении права водопользования также ссылалось на обычай.

<sup>2</sup> См. Краткую объяснительную записку к проекту «Положения о пользовании водами АССР», изд. Госуд. плановой комиссии Азербайджанской ССР, Баку, 1925, стр. 37.



жению» «право пользования водой составляет принадлежность права пользования землей или промышленным заведением, для нужд которых вода выводится и не может быть передаваема отдельно от сего пользования» (ст. 2). Как общее правило, «Положение» устанавливало, что «существующее пользование водой сохраняется» (ст. 3), однако, оно вводило, одновременно, и определенный метод корректирования «существующего водопользования». В «Положении» указывалось, что право пользования водой определяется решением временных комиссий. Комиссии могли изменять существующее водопользование лишь «при производстве работ по улучшению землепользования и водопользования» и «с тем, чтобы каждому пользовавшемуся водой предоставлено было количество ее сообразно с действительной потребностью». Таким образом, в основу был положен принцип сохранения существующего пользования, поскольку оно не превышает действительной потребности.

Аналогичные принципы содержал Туркестанский водный закон от 1 августа 1922 г. Основные положения этого водного закона сводились к тому, что право пользования оросительной водой неразрывно связано с правом пользования орошенной землей и прекращается вместе с последним. Определение права на воду должно было производиться Наркомземом на основе существующего водопользования, сообразуясь с действительной потребностью и наличием водных запасов. И здесь, следовательно, как и в первых водных законах закавказских республик, исходным моментом при определении прав на воду являлось существующее водопользование. Вторым существенным положением закона от 1 августа 1922 г. было установление примата водопользования для целей орошения. Пользование водами в целях судоходства и рыболовства допускалось в размерах, не препятствующих целям орошения, и устанавливалось главным управлением землеустройства и водного хозяйства по соглашению с заинтересованными ведомствами и по утверждению Совнаркома. Что касается использования воды для промышленно-технических целей, то оно фигурировало в законе на последнем месте и, по существу, допускалось только за счет свободных вод. Статья 5 закона устанавливала, что воды, не предназначенные для использования, считаются свободными, находятся под контролем соответствующих органов и отводятся: а) для расширения существующих систем и улучшения водопользования, б) для создания нового водно-земельного фонда республики и в) для промышленно-технических целей.

Существенно новое в порядок установления прав пользования водою вносил водный закон Туркестанской республики от 16 мая 1924 г., который был издан уже после введения

в действие Земельного кодекса РСФСР 1922 г. и который был согласован с основными установками указанного Земельного кодекса, распространявшего свое действие на Туркестанскую республику, как автономную республику, входившую в состав Российской Федерации.

Право водопользования указанный водный закон конструировал по аналогии с правом землепользования. Подобно институту права трудового землепользования, закрепленного в Земельном кодексе, водный закон 1924 г. устанавливал право бессрочного трудового пользования водой, неразрывно связывая это право с правом на орошаемый означенной водой земельный участок. Право промышленной эксплуатации могло предоставляться частным лицам и их объединениям только по особому каждый раз разрешению правительства Туркестанской АССР (разрешительный порядок), причем это право могло быть предоставлено как вместе с землей, так и без нее. Право государственных учреждений и предприятий на эксплуатацию вод должно было определяться специальными соглашениями с Наркомземом.

То новое, что вносилось законом 1924 г. в порядок установления прав пользования водой, заключалось в том, что, аналогично закреплению прав на землю в порядке землеустройства, закон 1924 г. предусматривал установление права на воду в порядке водоустройства. Для установления объема прав пользования водой учреждались особые временные водоустроительные комиссии. В землеустраиваемых районах водоустройство и землеустройство должно было производиться одновременно, причем в этом случае функции водоустроительных комиссий возлагались на существовавшие тогда землеустроительные совещания. В районах, где землеустройство еще не было закончено, установление прав на воду водоустроительными комиссиями должно было носить временный характер. Весь закон 1924 г. отражал первый этап и восстановительный период. Он был проникнут задачей полной перестройки всей системы водопользования, и поэтому водоустроительные комиссии считались временными учреждениями и должны были учреждаться по мере надобности. Между прочим и сам водный закон носил название «Временных правил».

Большой исторической гранью в области водного законодательства в Средней Азии явилось государственно-национальное размежевание среднеазиатских республик в 1925 г. Сразу же после государственно-национального размежевания в республиках Средней Азии была проведена земельно-водная реформа, которая внесла коренные изменения в существовавшее землепользование и водопользование, в распределение земли и воды.

2 декабря 1925 г. Чрезвычайная сессия ЦИК Узбекской ССР приняла два декрета: «о национализации земли и воды» и «о земельно-водной реформе». В этих декретах вновь подтверждалось, что все земли, леса, воды и недра составляют государственную собственность, и указывалось, что за трудовым дехканством закрепляется фактически обрабатываемая земля, причем это закрепление производится по особо установленным для каждого района нормам. Этот принцип нормы имел большое значение для ликвидации байского землепользования, для уничтожения издольщины и для ликвидации земельного неравенства. Земельно-водная реформа проводилась специально созданными комиссиями.<sup>1</sup>

Расцвет республик Средней Азии после государственно-национального размежевания и после проведения земельно-водной реформы 1925 г. обеспечил мощное развитие водного хозяйства, что повлекло за собой развитие водного законодательства.

Между прочим, принцип сочетания фактического водопользования с отводом воды по нормам проводился в Крыму в восстановительный период, где принцип распределения воды и установления прав пользования заключался в сочетании фактического водопользования с очередностью потребности в воде и с нормами потребления. При определении прав пользования принималось за основу существующее фактическое водопользование; однако оно корректировалось, исходя из установленной водным законом очередности и утвержденных норм. В отношении порядка удовлетворения потребности в воде установлено было четыре группы, в следующей постепенности: а) для питья, водопоя и домашних надобностей, б) для орошения, в) для санитарно-технического употребления и г) для промышленно-технического использования водяной силы (ст. 3). Для каждого вида водопользования определялись нормы потребления воды—максимальные, средние и минимальные. Установление различных норм имело то значение, что, в случае невозможности удовлетворить в полной мере все потребности, производилось последовательное понижение норм водопользования данного района, начиная с последнего вида и последовательно переходя от максимальных норм водопользования к средним и от средних к минимальным (ст. ст. 5—7).

На принципе нормы при установлении прав на воду стоял также водный закон Казахской АССР 1929 г.—«Временные правила водопользования и охраны ирригационных систем и

<sup>1</sup> См. Л. И. Дембо. Земельный строй Востока, Ленинград, 1927, стр. 102 и след.

сооружений на них в пределах Казахской АССР», утвержденный постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 1 июля 1929 г.<sup>1</sup> Согласно ст. 12 этого закона, право пользования искусственными каналами в целях орошения предоставлялось всем трудовым землепользователям, находящимся в районе действия ирригационной системы, по нормам, установленным управлением водного хозяйства.

На тех же позициях в этом вопросе стоял и Узбекский земельно-водный кодекс, утвержденный на сессии ЦИК Узбекской ССР 3—9 октября 1929 г.<sup>2</sup> Земельно-водный кодекс имел целью объединить в едином законодательном акте детальное регулирование землепользования и водопользования. Его издание было обусловлено тем, что, в связи с утверждением общесоюзного земельного закона — «Общие начала землепользования и землеустройства» от 15 декабря 1928 г., необходимо было пересмотреть республиканские земельные кодексы, отражавшие еще восстановительный период. В условиях поливного хозяйства представлялось целесообразным в плане пересмотра земельного законодательства объединить новое земельное законодательство с водным законодательством.

В отношении определения прав на воду земельно-водный кодекс 1929 г. предусматривал раздельный порядок установления прав на воду для целей орошения и других нужд. Что касается водопользования для целей орошения, то кодекс устанавливал, что вода для орошения земли отводится в соответствии с количеством орошаемой земли и модулем орошения, установленным соответствующими органами водного хозяйства для данного района и для тех культур, которые разводятся на орошаемой земле в данном районе. Количество воды, отводимое водопользователям для питья, водопоя и домашних нужд, для нужд городов и городских поселений, а также для промышленных и других целей, — определялось сообразно специальным инструкциям, издаваемым Управлением водного хозяйства (стр. 208). Таким образом, Земельно-водный кодекс закреплял принцип нормы, причем этот принцип, так же как и в «Положении» 1922 г., сочетался с принципом очередности (последовательности) наделения водой для различных целей, с установлением примата для орошения по отношению к промышленно-техническим нуждам.

Сплошная коллективизация, окончательная победа колхозного строя, потребовали коренного пересмотра всего законодательства по водопользованию. Совершенно по-иному встал вопрос об определении прав на воду. Место прежних

<sup>1</sup> С. У. РСФСР, 1929, № 55, ст. 533.

<sup>2</sup> С. У. Узб. ССР, 1929, № 72, ст. 425.



водопользователей — массы единоличных хозяйств — заняли крупные социалистические хозяйства — колхозы. Полностью отпала задача сохранения и корректирования «существующего» и «фактического» водопользования. Основой определения прав на воду стал план. В полной мере в новом законодательстве утвердился принцип планового водопользования.

Между прочим, интересно отметить, что принцип планового водопользования был установлен в водном законодательстве Армении еще в 1929 г. В отличие от водного законодательства других закавказских республик, где в основу прав на воду было положено существующее водопользование, в Армении уже по «Временному положению» 1929 г. предусматривалось плановое водопользование, осуществление которого должно было обеспечить водоустройство. Согласно «Временному положению» 1929 г. водоустройство имеет целью возможное обеспечение всех отраслей народного хозяйства необходимым количеством воды, в соответствии с ее наличными ресурсами, путем: а) упорядочения (реконструкции) существующих оросительных и сбросных сетей в соответствии с существующей и назревающей потребностью в воде; б) целесообразного распределения вод между водопользователями всех категорий и в) установления рациональных методов водопользования. В соответствии с этим водоустроительные действия заключались в установлении прав водопользования и их объема, в изъятии вод из существующих водопользований, в установлении норм потребления воды и модуля орошения и в их изменении, в установлении порядка водопользования и в установлении и распределении повинностей водопользователей в водоустроительных действиях (денежных, трудовых, натуральных). Права на воду подлежали определению исключительно управлением водного хозяйства и лишь на один год. Для городов, сельсоветов, совхозов и колхозов очередь и сроки пользования водой устанавливались местными органами водхоза, а внутри городов и сел — общими собраниями водопользователей. Из изложенного видно, что принцип планового водопользования еще не был проведен последовательно до конца, так как планы водопользования не были увязаны с производственными планами и с государственными плановыми заданиями.

В полной мере принцип планового водопользования стал основным, центральным содержанием лишь новейшего республиканского водного законодательства.

В деле создания водного законодательства периода социализма одной из первых среди союзных республик была Узбекская республика. И это не случайно, ибо Узбекская ССР занимает первое место среди республик Советского

Союза по размерам орошения и по протяженности ирригационной сети.<sup>1</sup>

Принцип планового водопользования наиболее рельефно выражен в Узбекском водном законе 1941 г. «Основной задачей сельскохозяйственного водопользования,—гласит ст. 35 указанного закона,—является обеспечение выполнения государственного сельскохозяйственного плана подачей воды всем водопользователям в необходимом количестве и в нужные сроки». <sup>2</sup> Задача выполнения производственного плана, основанного на плановом задании, как условие реализации государственного сельскохозяйственного плана является определяющим моментом в установлении прав на воду и их объема. Этот принцип планового водопользования сочетается с зафиксированным в ст. 8 закона положением, что «все организации, предприятия и лица, ведущие сельское хозяйство, имеют право на получение из ирригационных каналов и сооружений воды для орошения и других надобностей и не могут быть лишены этого права».

В Киргизском водном законе 1942 г., который в основном воспроизводит положения Узбекского закона 1941 г., принцип планового водопользования не получил той определенной и убедительной формулировки, которая дана в вышецитированной ст. 35 Узбекского закона. В ст. 9 Киргизского закона сказано лишь, что «основной задачей планового водопользования является регулирование и использование запасов воды в источниках орошения, в целях наибольшего охвата поливом площадей посева сельскохозяйственных культур и получения высокого урожая». Здесь выпадает основное содержание принципа планового водопользования—задача выполнения государственного сельскохозяйственного плана. На этом принципе построено установление прав на воду отдельных водопользователей и составление планов водопользования по оросительным системам и по административным районам.

Плановое водопользование предполагает составление и утверждение системных (межрайонных) и районных планов. Утверждению планов предшествует их обсуждение. Межрайонные планы, охватывающие целую оросительную систему, не совпадающую с административным делением, обсуждаются на межрайонных совещаниях водопользователей и утверждаются,

---

<sup>1</sup> К моменту издания нового водного закона 1941 г. водное хозяйство Узбекской ССР обслуживало 7454 колхоза, орошало 1874 тыс. гектаров земли и имело ирригационную сеть протяжением 37 159 километров [см. доклад председателя СНК Узбекской ССР («Правда Востока», 25 марта 1941, № 71)].

<sup>2</sup> Закон о сельскохозяйственном водопользовании в Узбекской Советской Социалистической Республике, Госиздат Узб. ССР, Ташкент, 1941.

как правило, областными исполнительными комитетами. Внутрирайонные планы обсуждаются на районных совещаниях водопользователей и утверждаются районными исполнительными комитетами.

Закон предусматривает возможность опротестования заинтересованными водопользователями утвержденного плана, если решением исполкома внесены были изменения в обсужденные на совещаниях водопользователей планы.

Документом, закрепляющим право водопользователей на определенное количество воды, служит особое уведомление органа водного хозяйства, выдаваемое на основании утвержденного плана. Статья 42-я Узбекского водного закона, точно так же как корреспондирующая ей статья 14-я Киргизского водного закона, устанавливает, что утвержденные планы водопользования доводятся органами водного хозяйства до каждого водопользователя, путем уведомления о количестве, сроках и месте подачи воды. Уведомления эти должны быть вручены водопользователям не позже, чем за десять дней до начала поливов.

Указанным административным актом устанавливаются взаимные права и обязанности как органов водхоза, так и водопользователей.

Органы водхоза обязаны обеспечить предусмотренную планом и указанную в уведомлении подачу соответствующего количества воды в предусмотренные сроки. Ограничение подачи воды отдельным водопользователям допускается лишь в случае стихийных бедствий, маловодья, зимних заторов и т. п. (ст. 8). В самих планах, при их составлении, предусматриваются так называемые «чрезвычайные мероприятия». Они могут осуществляться органами водхоза в случае маловодья, в период резкого падения водоносности источника, и заключаются в уменьшении количества подаваемой воды и в изменении сроков против установленных по плану (ст. 48). В этих случаях, в порядке указанных «чрезвычайных мероприятий», органами водхоза может быть установлена специальная очередность водопользования между районами или отдельными каналами, а также установлены и другие меры, как, например, дополнительное окарауливание установленной очередности (ст. 49).

Водопользователи как участники правоотношения, устанавливаемого административным актом отвода воды, несут ряд встречных обязательств в отношении органов водного хозяйства. Водопользователи обязаны привести все находящиеся в их пользовании сооружения и всю оросительную и сбросную сеть в рабочее состояние (ст. 43). Водопользователи обязаны принимать в свою сеть направленную, в осуществление планов водопользования, воду в указанных в уведомлении

лении местах и в определенные сроки (ст. 44). Учет отпускаемой воды посредством водомерных устройств в точках выдела воды лежит на обязанности органов водного хозяйства (ст. 46), и право проверки количества отпускаемой воды принадлежит водопользователю (ст. 47). Водопользователи обязаны организовать плановое водопользование внутри хозяйства, систематически вводя рациональную технику поливов, максимально сокращая количество хозяйственных выделов, не допуская распыления воды малыми токами по каналам, проводя поливы в сочетании с сельскохозяйственной обработкой и строго соблюдая плановую очередность поливов между бригадами, звеньями и отдельными поливными картами (ст. 45). Всякая переуступка воды другим водопользователям и всякое вообще соглашение между водопользователями, направленное к изменению установленного органами водного хозяйства водораспределения, воспрещается. Это и понятно, ибо воды, как объект исключительной государственной собственности, естественно, изъяты из гражданского оборота. Равным образом воспрещается использование воды, полученной для сельского хозяйства, в целях иного назначения (ст. 71). Как уже было сказано, это положение является общим: оно касается не только сельскохозяйственного водопользования, но и всех других его видов.

Республиканские законы о сельскохозяйственном водопользовании касаются, как правило, только этой отрасли водного хозяйства, но, как явствует из изложенного, правоотношения между водопользователем и государством имеют одну и ту же юридическую природу во всех видах водопользования, во всех отраслях водного хозяйства. Водопользователю принадлежит лишь право пользования. За исключением случаев так называемого общего водопользования, когда законом это право предоставляется свободно каждому, основанием права водопользования является административный акт предоставления воды со стороны государства в лице специально уполномоченного на то органа. Этот административный акт порождает водные правоотношения, которые по их юридической природе являются аналогичными земельно-правовым отношениям.



## ГЛАВА VI

### ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ В ИРРИГАЦИОННО-МЕЛИОРАТИВНЫХ РАБОТАХ

Сельскохозяйственное водопользование связано с необходимостью осуществления больших работ по созданию сложных ирригационных сооружений и устройств, с проведением оросительной сети и с постоянным поддержанием ее в рабочем состоянии.

Строительство ирригационных систем имеет многовековую историю. Но только в социалистическом государстве впервые в истории человечества народ воздвигает ирригационные сооружения не для эксплуататоров, не для своего закабаления, а для своего собственного блага, для невиданного расцвета народного хозяйства своей страны. Величайшие народные стройки, создание грандиозных сооружений, превративших части пустыни в цветущие районы нашей Родины, стали возможны только после Великой Октябрьской социалистической революции, благодаря небывалому энтузиазму масс, воодушевленных своим героическим творчеством. Эти народные стройки явились результатом изумительного народного движения, возглавленного партией и правительством; они привели к вступлению в строй действующих предприятий огромных ирригационных систем, созданных по последнему слову науки и техники, по последнему слову инженерного искусства.

До Октябрьской революции ирригационные сооружения инженерного типа имели в системе искусственного орошения царской России незначительный удельный вес. Основная ирригационная сеть была примитивного, так называемого «туземного» типа. Только после Октябрьской революции, в особенности в период сталинских пятилеток и в суровые дни великой Отечественной войны, созданы грандиозные оросительные системы со сложными ирригационно-мелиоративными сооружениями и устройствами.

В дореволюционное время участие водопользователей в ирригационном строительстве в форме водной повинности

населения всегда выступало, как одна из форм жестокой эксплуатации широких трудящихся масс со стороны феодальных правителей, царских колонизаторов и байского элемента города и деревни.

В условиях социалистического государства правовые формы участия водопользователей в строительстве и содержании ирригационной сети отражают социалистическую природу государственной собственности на землю и на воды, и на весь фонд ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств как всенародное достояние. Решающую роль здесь играет государственное руководство и инициатива широких масс, которая, как известно, вылилась в замечательное народное движение, проникнутое великим энтузиазмом миллионов строителей таких грандиозных строек, как Большой Ферганский канал, Фархадстрой и др.

В историческом постановлении СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 22 декабря 1939 г. «О мерах по дальнейшему подъему хлопководства в Узбекистане» записано: «Совнарком СССР и ЦК ВКП(б) особо отмечают, что на основе широко развернувшегося замечательного народного движения в борьбе за воду за один только 1939 год колхозники Узбекистана закончили строительством 52 ирригационных объекта с объемом земляных работ 25 миллионов кубометров и в числе их построили величайший в Союзе оросительный Большой Ферганский канал имени товарища Сталина протяжением 270 километров». <sup>1</sup>

Техническая реконструкция ирригационных систем осуществлялась вместе с общей социалистической индустриализацией страны и социально-экономической реконструкцией сельского хозяйства. В соответствии с этим, на различных этапах социалистического строительства перестраивались также и правовые формы участия населения в ирригационно-мелиоративных работах.

Строительство и содержание ирригационных систем затрагивает чрезвычайно много государственно-правовых, административно-правовых и земельно-правовых вопросов. Формы участия широких масс в ирригационном строительстве, деятельность руководящих государственных органов, способы и условия финансирования, сложные правовые взаимоотношения между различными государственными органами, связанными с водным хозяйством, в особенности, когда речь идет о крупном строительстве и о больших оросительных системах, нередко межреспубликанского значения,—все это требует специального правового регулирования, охватывающего целую обширную область водного законодательства. В отдельных

<sup>1</sup> С. П. и Р. СССР, 1940, № 1, ст. 2.

случаях ирригационное строительство требует установления правовых норм, относящихся даже к сфере международного права, когда речь идет об использовании общего водного источника, находящегося на границе с иностранным государством. Такова сложность и многогранность водных правоотношений.

Содержание ирригационной сети связано с двумя крупными мероприятиями — с поддержанием сети в рабочем состоянии и с распределением воды между водопользователями — участниками хозяйственного использования данной ирригационной системы или ее определенной части.

В сложном комплексе водных правоотношений существенное место занимают взаимоотношения водопользователей и государства, в лице его специальных органов, по линии строительства и содержания ирригационных систем. Проблема участия водопользователей в ирригационно-мелиоративных работах является одной из центральных проблем в комплексе этих взаимоотношений.

Прежде всего необходимо различить участие водопользователей в строительстве новых систем и участие в содержании ирригационной сети. Строительство осуществляется государством; при этом крупное ирригационно-мелиоративное строительство планируется и регулируется в общесоюзном масштабе. В централизованном порядке осуществляются сверхлимитное ирригационное строительство и проектно-изыскательные работы по этому строительству. К компетенции союзных республик отнесено нижелимитное ирригационно-мелиоративное строительство, а также руководство ремонтом ирригационно-мелиоративных систем, техническое руководство и планирование водохозяйственных работ, проводимых колхозами, и хозяйственное освоение вновь орошаемых и осушаемых земель.<sup>1</sup> Обязательного участия водопользователей в новом строительстве ирригационных систем законом не предусмотрено. Участие населения в указанном строительстве вылилось в форму грандиозных народныхстроек, как проявление героического энтузиазма широких трудящихся масс.

Участие водопользователей в содержании ирригационной сети является обязательным. Однако формы этого участия могут быть различными, что, прежде всего, зависит от того, связано ли участие в содержании сети с функциями управления или нет.

Ирригационная система состоит из нескольких частей. Деление системы на части имеет не только хозяйственно-техническое, но и организационно-правовое значение. Необходи-

<sup>1</sup> См. постановление СНК СССР от 17 мая 1938 г. (С. 3. СССР, 1938, № 24, ст. 154).

мо с этой точки зрения, как уже указывалось, наметить следующие части системы: 1) участок головного питания системы, 2) подающая и распределительная сеть, 3) внутрихозяйственная сеть, 4) водосбросная и водоотводящая сеть.<sup>1</sup> Внутрихозяйственная сеть начинается после так называемого «хозяйственного выдела». Различные организационные формы технической эксплуатации ирригационных систем и, соответственно, различные правоотношения между органами водного хозяйства и водопользователями зависят от распределения функций по технической эксплуатации в отношении различных частей ирригационной системы.

С точки зрения организационных форм содержания и технической эксплуатации ирригационных систем нужно, прежде всего, различать два исторических этапа. Гранью между этими этапами является период борьбы за коллективизацию сельского хозяйства, т. е. 1930—1935 гг.

До сплошной коллективизации, пока массовой формой оставалось единоличное крестьянское хозяйство, содержание и техническая эксплуатация старой ирригационной сети осуществлялась различного рода объединениями водопользователей. Формы этих объединений находились в зависимости от местных условий и от соответствующего этапа развития. Эти объединения водопользователей были связаны с водным районированием.

В Крыму, в восстановительный период все управление водным хозяйством осуществлялось по водным районам, водным округам и водным участкам. Водный участок объединял водопользователей одного значительного арыка или одной системы, или группы арыков. Все водопользователи водного участка участвовали в общем собрании водопользователей, которое избирало участковый водный комитет, обсуждало водные нужды участка, определяло размеры вознаграждения должностных лиц участка и устанавливало денежные сборы и натуральные повинности (ст. ст. 47—49). Участковый водный комитет избирал участкового водного распорядителя. Водные участки, имеющие общие источники воды, могли объединяться в водные округа. Органами управления водными округами являлись: а) общее собрание водного округа, б) окружной водный комитет и в) окружной водный распорядитель. Общее собрание водного округа было представительным учреждением и состояло из членов участковых водных комитетов данного округа. Окружной водный распорядитель избирался окружным водным комитетом. Управление водными районами, т. е. такими администра-

<sup>1</sup> См. «Правила технической эксплуатации ирригационных (оросительных) систем Союза ССР» от 4 сентября 1938 г.



тивными водными единицами, которые включали в себя несколько водных округов (а при отсутствии округов—несколько водных участков), осуществлялось самими органами водного хозяйства. Во главе водных районов стояли районные инженеры-гидротехники, и ни общих собраний водопользователей, ни выборных органов в водных районах не существовало. Водопользователи обязаны были участвовать в работах по устройству, содержанию и ремонту гидротехнических сооружений поставкой рабочих рук и необходимых строительных материалов или денежными взносами, соразмерно пользованию водой.

Таким образом, в основу управления водным хозяйством по Крыму, в восстановительный период был положен принцип самостоятельности самих водопользователей, которые на местах через выборные органы осуществляют мероприятия по содержанию оросительной сети и распределению воды, несут все эксплуатационные расходы, производя раскладку их деньгами и в натуре между собою. В масштабе же района управление водным хозяйством осуществлялось государственным административным аппаратом в лице органов водного хозяйства.

В Крыму, в восстановительный период допускалась частная инициатива. Закон устанавливал, что избыток воды, получившийся от улучшения системы водопользования или расширения прежней водной системы, а также воды, полученной новым сооружением, поступает в пользу лиц, производивших означенное улучшение и сооружение, на условиях, установленных управлением водного хозяйства при выдаче разрешения на производство работ.<sup>1</sup>

Первые водные законы Туркестанской АССР также возлагали содержание и техническую эксплуатацию ирригационной сети на заинтересованных водопользователей. На органы водного хозяйства по линии эксплуатационной возлагалось общее наблюдение за содержанием и ремонтом оросительных систем и правильным распределением воды. По водному закону Туркестанской республики от 1 августа 1922 г. устанавливался принцип натуральной повинности водопользователей. Водопользователи привлекались к участию личным трудом, или трудом наемных рабочих, к доставке необходимых строительных материалов и инвентаря, к исправному содержанию и к текущему ремонту ирригационных систем и сооружений. При этом натуральная повинность могла быть заменена в отдельных случаях, с согласия органов

---

<sup>1</sup> См. Сборник правительственных распоряжений, регулирующих водопользование в Крыму, Симферополь, 1925.

водного хозяйства, денежными взносами (ст. 22). Точно так же в водном законе от 16 мая 1924 г. было указано, что «впредь до передачи эксплуатации и содержания ирригационных систем в ведение местных органов может быть установлена натуральная повинность» (ст. 66), что «натуральная повинность вводится независимо от других государственных и местных налогов» (ст. 70) и что «в порядке натуральной повинности не могут исполняться работы, отнесенные по смете управления водного хозяйства на государственные и местные средства» (ст. 71).<sup>1</sup> Из текста закона видно, что натуральная повинность мыслилась как временная мера, так как она устанавливалась «впредь до передачи эксплуатации и содержания ирригационных систем в ведение местных органов».

В Закавказье, в Азербайджанской ССР по закону от 29 июля 1920 г. точно так же содержание в исправности гидротехнических сооружений и заведывание ими возлагалось на лиц, пользующихся ими, которые обязаны были участвовать личным трудом и денежными взносами во всех расходах, соразмерно пользованию водой.<sup>2</sup> Однако в Грузии очень рано, в качестве одной из форм организации содержания и эксплуатации оросительной сети, была выдвинута водная кооперация. Эту форму организации выдвигало еще «Положение» от 7 февраля 1922 г. Согласно указанному «Положению», мелиоративные товарищества должны были образовываться для совместного создания, эксплуатации и поддержания в исправности сооружений и уже существующих гидротехнических систем. Для образования мелиоративного товарищества требовалось согласие не менее половины землепользователей в том районе, на который распространялось действие гидротехнических систем. В случае образования мелиоративного товарищества, несогласное меньшинство должно было подчиниться большинству, и товариществу предоставлялось право принудительного взыскания следуемых с члена товарищества сумм. Вместе с тем, постановлением Ревкома Грузии от 23 февраля 1922 г. было введено обложение орошаемых земель на мелиоративные нужды по-десятинным сбором. Это находилось в противоречии с постановлением о мелиоративных товариществах, так как означало, что содержание ирригационной сети принимает на себя государство. Фактически ни одно мелиоративное товарищество тогда создано не было.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> См. Л. И. Дембо. Законоположения по сельскому, лесному и водному хозяйству Туркеспублики, 1924, стр. 111.

<sup>2</sup> См. «Вестник ирригации», 1923, № 7—8.

<sup>3</sup> Вестник ирригации, 1926, № 6, стр. 4.

Развитие водной кооперации и переход к ней функций содержания и эксплуатации ирригационной сети относятся к периоду социалистической индустриализации страны, к годам подготовки сплошной коллективизации. На более ранних этапах мелиоративная кооперация шла, преимущественно, по линии инженерно-строительной и осуществляла функции нового строительства. Мелиоративные товарищества тогда учреждались для производства работ по орошению и для постройки новой ирригационной сети инженерного типа.<sup>1</sup> Однако в дальнейшем мелиоративные товарищества создавались, главным образом, для эксплуатации ирригационной сети. Развитие этого вида простейшей производственной кооперации в свое время сыграло значительную роль в деле коллективизации кишлака.

В Узбекской ССР 2 февраля 1929 г. были утверждены «Временные правила о передаче водных систем и отдельных вод в эксплуатацию водно-мелиоративным организациям». Указанные «Правила» предусматривали передачу в эксплуатацию водно-мелиоративным организациям как водных систем, так и отдельных отводов с распределителями и водосбросной сетью и всеми, находящимися на них гидротехническими сооружениями. Передача оросительных систем производилась по договору. Водно-мелиоративное товарищество объединяло всех водопользователей района командования данного канала или головного арыка и осуществляло на кооперативных началах техническую эксплуатацию ирригационной сети и распределение воды между членами кооперативного товарищества.

Мелиоративные товарищества обязаны были участвовать в работах по забору и прогону воды в переданные им системы на общих с остальными водопользователями основаниях. Что же касается водопользователей, не организовавших водно-мелиоративных товариществ, то они привлекались к общественной ирригационной повинности, установленной особым «Положением», утвержденным 13 февраля 1929 г.<sup>2</sup> Согласно этому «Положению», поддержание в порядке и ремонт ирригационной сети (за исключением капитального), а также ремонт сооружений местного типа лежали на обязанности водопользователей, и для выполнения указанных работ предна-

<sup>1</sup> В Туркестанской республике первоначально делом мелиоративной кооперации ведал Туркестанский ирригационный комитет, образованный постановлением ЦИК Туркестанской республики от 11 апреля 1923 г., а затем Среднеазиатский ирригационный кредитный комитет, учрежденный 12 марта 1925 г. К 1 октября 1925 г. по всей Средней Азии и Казахстану было организовано 162 товарищества (см. Вестник ирригации, 1926, № 6, стр. 19).

<sup>2</sup> С. У. Узб. ССР, 1929, № 4, ст. 24.

значалась общественная ирригационная повинность, в порядке которой производились чистка, ремонт и регулировочные работы.

Все эти положения вошли в Узбекский земельно-водный кодекс 1929 г., в котором содержалась специальная глава «О порядке эксплуатации оросительных систем и водораздельных сооружений водно-мелиоративными организациями и о взаимоотношениях органов управления водного хозяйства с водно-мелиоративными организациями». Земельно-водный кодекс предусматривал, в качестве правила, передачу содержания оросительных систем водно-мелиоративным товариществам и их союзам. Как указывала ст. 146, оросительные системы или отдельные их части со всеми распределителями, водосбросной сетью, со всеми водохозяйственными сооружениями, расположенными на них, передаются органами управления водного хозяйства в пользование водно-мелиоративным кооперативам и системным союзам по договорам. Передача должна была производиться без установления заранее определенного срока. Управление водного хозяйства при этом сохраняло за собой общее распоряжение всеми системами в порядке осуществления исключительной государственной собственности на воды, устройство и эксплуатацию крупных и средних водохозяйственных сооружений на магистральных и оросительных системах, имеющих государственное значение, а также контроль за проведением в жизнь договоров с водно-мелиоративными кооперативными организациями (ст. 147). Земельно-водный кодекс 1929 г. предусматривал, что в тех случаях, когда не организованы водно-мелиоративные кооперативы и где отсутствуют земельно-водные общества, соответствующие функции по содержанию и эксплуатации оросительной сети возлагаются на собрания водопользователей, создаваемых по отдельным единицам водного районирования (мирабства и т. п.). Таким образом, во всех случаях содержание и эксплуатация оросительной сети возлагались на самих водопользователей.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Однако расходы по эксплуатации инженерной оросительной сети и капитальный ремонт мелкой сети принимало на себя государство. На покрытие этих расходов в 1928 г. был введен водный сбор, просуществовавший до 1935 г. Первое «Положение о водном сборе» было утверждено постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 августа 1928 г. Он был установлен для всех республик с преобладающим значением искусственного орошения (Узбекской, Туркменской, Казахской и для всех закавказских). Водный сбор был установлен независимо от натуральной повинности. Мелиоративные товарищества, принявшие на себя эксплуатацию водной системы в целом или в части и несущие связанные с этой эксплуатацией расходы, освобождались от водного сбора. Действие «Положения о водном сборе» ежегодно возобновлялось до 1935 г. (см. С. З. СССР, 1931, № 32, ст. 244; 1932, № 49, ст. 289, 1933, № 51, ст. 301; 1934, № 33, ст. 252; 1935, № 34, ст. 297).



Эта система существовала до сплошной коллективизации на всех предшествующих этапах. Изменялись лишь формы участия самих водопользователей в содержании и эксплуатации оросительной сети и формы взаимоотношений государства с водопользователями. Передача ирригационных систем мелиоративным товариществам на основании договоров была той формой разрешения этого вопроса, которая намечалась непосредственно перед годом великого перелома и которая соответствовала периоду развития простейших форм производственной кооперации, к которой относится водно-мелиоративная кооперация.<sup>1</sup> Сплошная коллективизация устранила эту форму содержания и эксплуатации ирригационных систем. Основными водопользователями стали колхозы, и вся организационная структура эксплуатации оросительной сети должна была быть к этому приспособлена.

Правовые формы взаимоотношений между государством и водопользователями необходимо было построить на совершенно иных основаниях, чем прежде. Новое ирригационное строительство, осуществленное в годы сталинских пятилеток, выдвинуло вопрос о правовом положении всего государственного ирригационно-мелиоративного фонда. Могучие народные стройки выдвинули ряд совершенно новых вопросов.

В современном водном законодательстве отдельных республик регулирование взаимоотношений между государством и водопользователями по линии хозяйственной эксплуатации ирригационной сети занимает значительное место. В деле содержания и эксплуатации ирригационных систем на современном этапе значительно усилена хозяйственная роль водных органов. В этой связи необходимо отметить выдвинутое на первый план в современном законодательстве определение правового положения государственного фонда ирригационных сооружений и устройств.

Как уже указывалось, в состав единого фонда входят все плотины, каналы и другие искусственные сооружения и устройства, со всеми находящимися на береговых охранных полосах зданиями, вспомогательными сооружениями и устройствами. Независимо от того, находятся ли эти сооружения и устройства вне отдельного хозяйства или внутри его, постро-

<sup>1</sup> Ввиду отсутствия закавказского водного кодекса, регулирование водных отношений в этот период осуществлялось в закавказских республиках путем издания отдельных республиканских постановлений. В основном все эти постановления шли по линии передачи технической эксплуатации ирригационной сети и функций распределения воды мелиоративным товариществам. В Армении в «Положении о водной кооперации» от 29 августа 1929 г. указывалось, что «водные кооперативные товарищества могут выполнять административные функции по эксплуатации находящихся в районе их деятельности водохозяйственных сооружений под контролем Армводхоза» (п. 18).

ены ли они на средства государства или на средства кооперативных организаций или отдельных лиц, они являются принадлежностью земли, и, следовательно, составляют государственную собственность. При этом ирригационно-мелиоративные сооружения до хозяйственного выдела включительно находятся в ведении и управлении органов водного хозяйства, а расположенные за хозяйственным выделом и обслуживающие одно хозяйство — состоят в пользовании этого хозяйства. Этим определяются взаимоотношения между органами водхоза и водопользователями по линии содержания и эксплуатации оросительной сети. Содержание, сохранение, улучшение и развитие фонда ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств и хозяйственная эксплуатация оросительной сети до хозяйственного выдела осуществляются государством в лице органов водного хозяйства, а внутри хозяйства — водопользователем.

Таким образом, водопользователи — в первую очередь колхозы — получают воду для орошения, участвуя в расходах, связанных с орошением, только в незначительной части, в пределах своего хозяйства. Государство доставляет водопользователям воду в местах хозяйственного выдела совершенно бесплатно.

Это не снимает вопроса об участии водопользователей в ирригационно-мелиоративных работах, связанных с содержанием оросительной сети межколхозного и межрайонного значения. Однако это участие носит ограниченный характер.

Обязательное участие водопользователей в ирригационно-мелиоративных работах, прежде всего, носит плановый характер. Водопользователи могут привлекаться к работам только в соответствии с утвержденными планами. Далее, существенное значение имеет то обстоятельство, что участие водопользователей распадается на два вида: без оплаты и с оплатой за счет государства. Этим трудовое участие отличается от существовавшей ранее натуральной повинности.

Без оплаты водопользователи могут привлекаться к работам лишь в строго определенных случаях. В отношении содержания сети межрайонного и межколхозного значения водопользователи могут привлекаться без оплаты лишь к очистке и ремонту сети, к ремонту не инженерных гидротехнических сооружений, требующих только местных материалов и неквалифицированной рабочей силы, к ремонту отводов, производству регулировочных работ по забору воды, к работам по борьбе со стихийными бедствиями и т. д. Следовательно, большая часть затрат, связанных с эксплуатацией ирригационной сети, производится за счет государства.

К участию в ирригационно-мелиоративных работах без оплаты водопользователи могут привлекаться на каналы об-

служивающей их хозяйства ирригационной системы. Разверстка работ производится для хозяйств, пользующихся водой в целях орошения, в зависимости от количества орошаемой земли, а для промышленных предприятий и иных водопользователей—по определенным нормам.

Обязательное платное участие осуществляется в особых случаях и по специальным постановлениям соответствующих областных исполкомов. Поскольку это участие платное—оно не является каким-либо возмещением расходов государству по устройству и содержанию ирригационных систем. В этих случаях работы выполняются по договорам, заключаемым органами водного хозяйства с водопользователями.

Значительный интерес представляет анализ юридической природы правоотношений между органами водного хозяйства и водопользователями. При анализе этих отношений необходимо исходить из той основной предпосылки, что природа этих отношений не зависит от метода регулирования их. Лежит ли в основе этих отношений административный акт или договор,—от этого не изменяется юридическая природа самих правоотношений. Договорная форма, даже в тех случаях, когда участие водопользователей в ирригационных работах производится с оплатой, не превращает отношения между органами водхоза и водопользователями в гражданско-правовые отношения. Указанные отношения связаны с орошением земельного участка, что является условием землепользования, так как в данном случае земля для сельского хозяйства может быть использована только при условии ее орошения. Поэтому здесь отношения носят специфический характер: они составляют часть земельно-правовых отношений. Природа этих отношений определяется тем, что в основе их лежит исключительная государственная собственность на землю и воды. Государство—собственник—предоставляет землепользователям на праве пользования землю и воду, т. е. орошаемый земельный участок, как основное средство производства в сельском хозяйстве. Земля и вода предоставляются государством бесплатно с обязательным участием землеводопользователей в содержании и эксплуатации, в поддержании в рабочем состоянии оросительной сети. Если водой из данной оросительной системы пользуются другие водопользователи для иных, не сельскохозяйственных целей, то они участвуют пропорционально в работах по содержанию данной оросительной системы.

В этой связи известный интерес представляет большая дискуссия, которую вызвал в 1926 г. в то время разработанный Закавказским водхозом проект водного кодекса ЗСФСР.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Водный кодекс ЗСФСР (проект), Тифлис, 1926.

По этому проекту предполагалось построить водные отношения на началах самоокупаемости и платности. Согласно проекту, пользование водами и сооружениями должно было осуществляться на основе договоров, заключаемых с органами водхоза. Именно это и встретило основное возражение против проекта. Принцип договорных взаимоотношений между водопользователями и государством и принцип платности отвергался, как противоречащий принципам, на которых покоится советское земельное право.<sup>1</sup>

Договор как метод оформления взаимоотношений между водопользователями и органами водного хозяйства выдвигался и позднее некоторыми ирригаторами, работавшими в области изучения вопросов хозяйственной эксплуатации ирригационных систем. При этом авторы указанных проектов не связывали договорную форму с установлением платности водопользования. Исходя из того, что договорная форма может обеспечить строгое выполнение правильного режима орошения, бережное и экономное отношение к воде как социалистической собственности, сторонники договорной системы предлагали заменить односторонний административный акт (так называемое «уведомление» органов водхоза) двусторонним договором, определяющим взаимные обязательства сторон. Заключение подобного рода договоров рассматривается не как форма хозяйственных взаимоотношений, а как дальнейшее развитие системы «уведомлений», в которых органы водного хозяйства должны доводить до сведения каждого водопользователя о количестве, сроках и месте подаваемой воды.

Договорная форма в данном случае рассматривается лишь как форма, позволяющая в таком двухстороннем документе предусмотреть взаимные обязательства сторон, их материальную ответственность за нарушение принятых обязательств и т. п. Однако и в таком виде метод установления договорных связей между административным органом, каким являются органы водного хозяйства, и водопользователями вряд ли может встретить положительное к себе отношение. Хотя сам по себе метод регулирования, как уже отмечалось, не может изменять природы отношений, но все же следует признать, что в данном случае договорная система, не будучи адекватной самой природе правоотношений, не достигнет той цели, для которой она предназначается. Лишенная элементов эквивалентности, договорная форма превращается по существу в ничем не оправдываемую юридическую фикцию; она не отражает реальных отношений, существующих между государ-

---

<sup>1</sup> Юридическое общество Грузии в Тбилиси, в котором 10 февраля 1926 г. обсуждался проект кодекса, отвергло все основные положения проекта.



ством и водопользователями, покаящихся на исключительной государственной собственности на землю и воды. Эти правоотношения относятся не к области гражданского права, а к области земельного права, и поэтому в данном случае более уместны административно-правовые, а не гражданско-правовые методы регулирования. Действующее законодательство, во всяком случае, твердо стоит на этих позициях.

---

СПбГУ

## Г Л А В А VII

### ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Задача наиболее эффективного для народного хозяйства планового использования водных ресурсов настоятельно требует организации их охраны, а также охраны тех искусственных сооружений и устройств, которые обеспечивают использование водных ресурсов в различных отраслях народного хозяйства. В условиях национализации вод и установления исключительной государственной собственности на воды социалистического государства, охрана водных ресурсов есть охрана социалистической государственной собственности, охрана всенародного достояния.

Особый характер объекта охраны обуславливает сложность и многогранность задач правовой охраны водных ресурсов. Непосредственным объектом охраны являются не только сами водные ресурсы, но и те природные и искусственно создаваемые условия, которые обеспечивают накопление, хранение, транспортировку, правильное распределение и бережное расходование воды. Характер объекта определяет и многосторонность методов охраны.

Необходимо различать общую и специальную охрану водных ресурсов.

К общей охране водных ресурсов должны быть отнесены установление санитарной зоны и установление водоохранной зоны.

Еще постановлением СНК РСФСР от 20 марта 1919 г. «О лечебных местностях общегосударственного значения»,<sup>1</sup> для ограждения в санитарном отношении лечебных местностей, признанных имеющими общегосударственное значение, было предусмотрено установление округа санитарной охраны. В округ санитарной охраны подлежат включению все те источники, которые снабжают данную лечебную местность питьевой водой. Наркомздраву РСФСР было предоставлено право издавать обязательные постановления о мерах, которые

<sup>1</sup> С. У. РСФСР, 1919, № 19, ст. 231.

должны быть соблюдаемы в пределах округа для правильного содержания источников минеральных вод и благоустройства в санитарном отношении находящихся при них лечебных заведений. В данном случае объектом охраны является питьевая вода как условие санитарного благополучия лечебных местностей. Методом охраны служит установление определенного санитарного режима в пределах соответствующего округа санитарной охраны. Такой же характер носят санитарная охрана водоемов, меры против заболачивания, меры борьбы с малярией и т. п., в основном относящиеся к санитарному законодательству.<sup>1</sup>

Иное значение имеет установление водоохранной зоны. Установление этой зоны имеет своей целью улучшение водного режима и борьбу с обмелением крупных рек (Волги, Дона, Днепра и др.) и связано с охраной защитных лесов. Водоохранная зона была установлена в 1936 г. в районах бассейна основных крупнейших рек, в целях защиты лесов по берегам этих рек, для предохранения рек от обмеления и, тем самым, для охраны водных ресурсов. В пределах водоохранной зоны установлен особый режим лесного хозяйства, именно, исходя из особого значения защитных лесов в деле регулирования водного режима рек и предохранения их от обмеления.<sup>2</sup>

Специальная охрана водных ресурсов связана с сельскохозяйственным водопользованием. Ввиду того, что орошение сопряжено с созданием сложных искусственных сооружений и устройств, с целыми ирригационными системами, искусственными водохранилищами и т. д., со сложными операциями по транспортировке воды и водораспределению,—объектом охраны в данном случае является не только вода, но и фонд ирригационных сооружений и устройств, а также и самый порядок водопользования. Все это требует усложненных форм правовой охраны.

В качестве одной из мер охраны ирригационных систем служит установление так называемой береговой охранной полосы.

Береговой охранной полосой называется полоса земли, отводимая для нужд ирригации по обеим сторонам естественных источников орошения (реки, ручьи и озера) и каналов всех видов, а также вокруг гидротехнических сооружений. Береговая охранная полоса предназначается для обеспечения водному надзору возможности наблюдать за состоянием источников орошения, принимать своевременные меры

<sup>1</sup> Об установлении зоны санитарной охраны см. постановление ЦИК и СНК СССР «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения» от 17 мая 1937 г. (С. З. СССР, 1937, № 15, ст. 147).

<sup>2</sup> Пост. ЦИК и СНК СССР от 2 июля 1936 г. (С. З. СССР, 1936, № 35, ст. 311).

против аварий и организовать очистку и ремонт оросительной сети.

В странах с искусственным орошением обычное право с древнейших времен закрепляло особый правовой режим за земельной полосой вдоль берегов оросительных каналов и колодцев в качестве обслуживающей нужды ирригации. В чьем бы владении ни находилась эта полоса земли, участники водопользования имели право прохода для наблюдения за правильностью эксплуатации оросительной сети. На этой полосе устанавливалась стража от государства или общины. В ханский период и в период царизма береговая полоса захватывалась господствующими классами, феодальными властителями, земельными собственниками, байским элементом. Тем самым эксплуататорские классы обеспечивали свое господство над оросительной системой и захват воды в целях эксплуатации трудящихся масс.

Социалистическая революция, полностью уничтожившая дореволюционные земельно-водные отношения, коренным образом изменила правовой режим береговой полосы. Уже в первых советских водных законах предусматривалась особая береговая охранная полоса на оросительной сети. Так, в Туркестанском законе от 1 августа 1922 г. содержались правила по охране древесных насаждений в прирычной полосе. О береговой полосе говорил также водный закон от 16 мая 1924 г. Узбекский земельно-водный кодекс 1929 г. предусматривал, что в порядке водоустройства устанавливаются «места проезда, прогона и водопоя скота, дороги на оросительных каналах и искусственных водохранилищах» (п. «д», ст. 201). Более подробно правовой режим береговой охранной полосы регламентировался в «Положении о полосах отчуждения (береговых полосах), а также о земельных участках для нужд ирригации Узб. ССР» от 19 апреля 1933 г.<sup>1</sup> В так называемую «полосу отчуждения» «Положение» включало не только береговые полосы, но и земельные площади, занятые поймами рек, магистральными каналами, распределителями и оросителями (за исключением капиллярной сети), а также гидротехническими сооружениями и подсобными стройками.

Современное действующее законодательство устанавливает береговую полосу на всех естественных источниках орошения, закрепленных за органами водхоза, и на каналах всех категорий по обеим их сторонам, а также вокруг гидротехнических сооружений и подсобных устройств. Ширина береговых охраняемых полос, по закону, в каждом отдельном случае определяется по действительной надобности. Береговая охранная полоса предназначается для целей производства работ по

<sup>1</sup> С. У. Узб. ССР, 1933, № 10, ст. 72.



устройству новых и по ремонту и очистке существующих каналов, по устройству гидротехнических сооружений, водохранилищ и отстойников, а также для размещения жилых и подсобных строений, проведения вдоль каналов дорог, предназначенных для нужд строительства и эксплуатации, для устройства телефонных линий, посадки древесных насаждений и удовлетворения жилищно-строительных, хозяйственных и культурных нужд работников линейных органов водного хозяйства.

На береговой охранной полосе установлен особый земельно-правовой режим. Береговая охранная полоса должна быть отнесена к категории земель специального назначения. Участки береговой охранной полосы до хозяйственного выдела, т. е. до точки выделения воды отдельным хозяйствам, находясь в ведении (управлении) и хозяйственном использовании органов водного хозяйства. Береговая охранная полоса за хозяйственным выделом находится в пользовании соответствующих хозяйств под контролем органов водного хозяйства. Без согласия органов водхоза береговая охранная полоса не может быть использована не по назначению. Лесные насаждения на охранной полосе относятся к лесам особого назначения и являются защитными лесами. В случаях передачи какой-либо части береговой охранной полосы органами водхоза в ведение каких-либо других государственных органов, эти последние обязаны поддерживать соответствующие участки в состоянии, гарантирующем нормальное функционирование ирригационной сети.

Из изложенного ясно, что береговую охранную полосу как один из институтов водного права следует отличать от бечевника, установленного ст. 38 Устава внутреннего водного транспорта.<sup>1</sup> От бечевника береговая охранная полоса отличается тем, что она относится к категории земель специального назначения, в то время как бечевник предоставляется в общее пользование. Право общего пользования бечевником не распространяется на участки берега, занятые усадьбами, садами, виноградинами и т. п., между тем как в отношении береговой охранной полосы закон устанавливает обратное правило, требующее особого каждый раз разрешения органов водного хозяйства для использования этих участков для иных, кроме указанных в законе, целей. Наконец, ширина бечевника указана в законе (20 м), а ширина береговой охранной полосы устанавливается каждый раз по действительной потребности, а при новом ирригационном строительстве предусматривается в проектах строительства.

Большой интерес представляет вопрос о правовом положении береговых участков при совпадении береговой охран-

<sup>1</sup> С. З. СССР, 1933, № 55, ст. 582.

ной полосы с бечевником, с участками земель, предоставленных деривационным каналам гидроэлектростанций и т. п. Закон при этом предоставляет преимущество органам общесоюзного и республиканского значения перед органами водного хозяйства и, вместе с тем, преимущество органам водного хозяйства перед органами транспорта местного значения. Береговая охранная полоса прерывается во всех случаях пересечения или совпадения ее с участками земель, предоставленными деривационным каналам гидроэлектростанций и органам транспорта общесоюзного и республиканского значения. Поддержание этих участков в состоянии, гарантирующем нормальное функционирование ирригационной сети, закон в этих случаях возлагает на соответствующие органы по указаниям органов водного хозяйства. В случаях пересечения или совпадения береговой охранной полосы с участками земли, предоставленными для нужд железных и автогужевых дорог местного значения, береговая охранная полоса не прерывается. Точнее было бы сказать, что береговая охранная полоса отводится на всем протяжении источников водоснабжения и не прерывается, а в соответствующих случаях поступает в ведение (управление) не органов водного хозяйства, а министерства гидроэлектростанций, органов общесоюзного и республиканского транспорта и т. д.

Специальным объектом охраны является фонд ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств. С точки зрения охраны этот фонд подразделяется на ряд групп. Узбекский закон 1941 г. устанавливает четыре таких группы, а Киргизский закон 1942 г. — три группы. Разделение на группы произведено в зависимости от значения и масштаба сооружений. Узбекский закон различает сооружения и устройства республиканского, межрайонного, местного и внутрихозяйственного значения (находящиеся на территории хозяйств водопользователей). Киргизский закон различает сооружения и устройства областного, межрайонного и районного значения (вторая группа) и сооружения и устройства, находящиеся на территории хозяйств водопользователей.

Закон, в сущности говоря, не связывает с указанным делением сооружений и устройств на группы сколько-нибудь существенных правовых последствий в отношении охраны. Что касается Киргизского закона, то в нем на этот счет нет никаких указаний, а Узбекский закон указывает только, что охрана сооружений и устройств первых трех групп осуществляется непосредственно органами водного хозяйства, а охрана четвертой группы — самими водопользователями, и что проход и проезд через сооружения первой группы без разрешения органов водхоза воспрещается.

Организация охраны водных ресурсов и фонда иррига-

ционных сооружений и устройств предполагает учреждение специальных органов охраны. Как правило, эти функции выполняют республиканские органы водного хозяйства. Система этих органов связана с общим водным районированием. На местах функции охраны выполняют инженеры-гидротехники, арык-аксакалы и мирабы.

В действующем республиканском законодательстве вопросы, связанные с правами и обязанностями линейных органов водного хозяйства, не всегда разработаны с достаточной полнотой. Многие законодательные акты в этой части устарели, фактически не действуют и не заменены новыми законами. Так, например, устарело и в действительности не применяется «Положение о водной охране на ирригационных системах Узб. ССР». <sup>1</sup>

В связи со сплошной коллективизацией совершенно по-новому встал вопрос об охране внутрихозяйственной сети в колхозах. Новые условия водопользования крупных социалистических хозяйств (колхозов) вызвали к жизни новый институт колхозных мирабов. Особое правовое положение колхозных мирабов определяется тем, что они назначаются колхозом из числа колхозников, оплачиваются трудоднями самим колхозом, но утверждаются в должности райисполкомами и отчитываются в своей работе не только перед органами внутриколхозного управления, но и перед органами водного хозяйства.

Весьма подробное «Положение о колхозных мирабах» издано в Киргизской ССР 23 сентября 1941 г. <sup>2</sup> По этому Положению колхозный мираб избирается общим собранием колхоза из числа лучших поливальщиков, знающих оросительную систему, и утверждается Исполкомом районного совета депутатов трудящихся с предварительным обсуждением на заседании сельсовета. Мираб колхоза осуществляет руководство водным хозяйством колхоза, строительством каналов и водохозяйственных сооружений колхоза, ремонтом и содержанием в исправности всех внутриколхозных каналов, мостов и переездов, осуществляет распределение и надзор за использованием бригадами и колхозниками получаемой колхозом оросительной воды (ст 4). Мираб колхоза обязан выполнять в точности все задания и указания участкового гидротехника и управления колхоза в части исправного содержания внутриколхозной сети и правильного водопользования в отношении агропроизводственных мероприятий,

<sup>1</sup> Утв. пост. СНК Узб. ССР 27 ноября 1933 г. (С. У. Узб. ССР, 1933, № 32, ст. 366).

<sup>2</sup> См. «Положение о колхозных мирабах», Киргизгосиздат, Фрунзе, 1942.

сроков, норм полива, организации бригады поливальщиков (ст. 5). В период поливов колхозный мираб регулярно получает от участкового гидротехника лимит воды и отчитывается за ее использование перед колхозом, участковым техником и агрономом МТС (ст. 12).

Одной из важнейших мер охраны водных ресурсов является борьба со всевозможными нарушениями водного законодательства, борьба с водными деликтами.

Водные деликты причиняют значительный вред народному хозяйству, нарушают выполнение производственных планов, влекут за собою большую потерю воды, ее непроизводительный расход, понижение урожайности и т. д. Поэтому борьба за бесперебойную работу ирригационных систем, за строжайшую водную дисциплину имеет большое народнохозяйственное значение. Партия и правительство неоднократно обращали внимание на необходимость борьбы за соблюдение строжайшей водной дисциплины.

Все встречающиеся на практике нарушения в части сельскохозяйственного водопользования могут быть разбиты на пять групп: 1) самовольный захват воды, 2) повреждение ирригационных сооружений и устройств в целях незаконного полива, 3) плохое качество полива, 4) посев влаголюбивых культур на землях, предназначенных к посеву другими культурами и 5) самовольная порубка ирригационных лесов.

Закон предусматривает различные виды ответственности за водные деликты. Эта ответственность может быть административно-правовая, уголовно-правовая и гражданско-правовая.

Установление различных видов ответственности имеет существенное значение для эффективности борьбы с нарушениями водного законодательства. Особое значение должно иметь применение административно-правовых мер, а также установление материальной ответственности. К сожалению, именно эти вопросы недостаточно разработаны в действующем законодательстве. В частности, одним из недостатков новейшего республиканского законодательства по сельскохозяйственному водопользованию является отсутствие указаний в нем на санкции за нарушения водного закона.

Проблема ответственности за водные деликты требует разрешения ряда вопросов, связанных с системой установления различных видов ответственности. Прежде всего, встает вопрос о разграничении случаев применения того или иного вида ответственности. Проблема материальной ответственности за водные деликты относится к числу наиболее спорных и мало разработанных и в теории и в законодательстве. Между тем, в последнее время вопрос о материальной ответственности за водные нарушения выдвигается как один из акту-



альных вопросов. В такой же мере ощущается недостаточно четкое определение случаев и форм административной ответственности.

Исходным вопросом является установление, прежде всего, четкой классификации водных деликтов и отграничение преступных посягательств, так называемых «водных преступлений», от нарушений, подлежащих преследованию в административном порядке.

В Уголовном кодексе Узбекской ССР 1926 г. (в отличие от уголовных кодексов Туркменской, Грузинской, Азербайджанской и Армянской республик) имеется специальная глава (X)—«Водные преступления» (ст. ст. 284—293).<sup>1</sup> В этой главе предусмотрены следующие уголовно-наказуемые деликты: 1) самовольный захват воды, 2) переуступка воды, 3) умышленное повреждение ирригационных сооружений, 4) самовольная порубка леса на полосе отчуждения, т. е. на береговой охранный полосе, 5) езда и пастьба скота в закрытых местах, 6) загрязнение воды в каналах, 7) подтоп сброшенной водой дорог, 8) посев риса в запрещенных местах и 9) небрежное обращение с водой. Из указанного перечня ясно, что глава Уголовного кодекса Узбекской ССР «О водных преступлениях» предусматривает два объекта уголовно-наказуемых посягательств: а) ирригационные сооружения и устройства, как объект государственной социалистической собственности, и б) установленный законом порядок водопользования. Следовательно, первая группа посягательств относится к имущественным преступлениям, а вторая группа—к преступлениям против порядка управления. Этому основному делению и должна быть подчинена классификация водных деликтов. Однако, если Уголовный кодекс Узбекской ССР в этом отношении в основном правильно подходит к классификации водных преступлений, то дальнейшая классификация не соответствует правильному разграничению составов водных преступлений. Неопределенность некоторых составов, их устарелость и несоответствие новым условиям, а также несоответствие некоторых уголовных санкций (например, штраф до 100 рублей), настоятельно требуют пересмотра всего раздела о водных преступлениях. В первую очередь необходим полный пересмотр отграничения водных нарушений, подлежащих преследованию в административном порядке, от уголовных нарушений.

Специфический характер водных деликтов и своеобразные условия сельскохозяйственного водопользования требуют специальной разработки вопросов, связанных с установлением

<sup>1</sup> И. И. Аносов. Водные преступления в Уголовном кодексе Узбекской ССР, Вестник ирригации, 1926, № 9.

критерия разграничения уголовных и административных деликтов. Дело в том, что в целом ряде случаев составы, относящиеся к одной и той же группе, в зависимости от квалифицирующих обстоятельств, должны быть отнесены к уголовным или административным деликтам. Такими критериями должны служить: умысел, систематичность, тяжесть последствий. Практика показывает целесообразность установления для ряда водных деликтов не уголовных, а административно-правовых мер воздействия.

В числе вопросов, связанных с проблемой ответственности за водные деликты, стоит вопрос и о месте в законодательстве, которое должны занимать правовые нормы, устанавливающие санкции за водные нарушения, а именно: должны ли уголовные санкции быть включены в водное законодательство или их место в уголовном кодексе. Возникает также вопрос о том, должны ли уголовно-правовые нормы, касающиеся водных преступлений, быть выделены в самостоятельный раздел или, в зависимости от объекта посягательства, они должны быть распределены между соответствующими разделами (имущественные преступления, преступления против порядка управления и т. д.). С этим вопросом связан и вопрос о месте административно-правовых санкций за соответствующие деликты. Казалось бы наиболее целесообразным разрешить его таким образом, чтобы подробная классификация водных деликтов была дана в водном законодательстве с отсылкой к соответствующим положениям уголовного и административного законодательства.

Особо актуальным является вопрос о материальной и о гражданско-правовой ответственности за водные нарушения. Нарушения правил водопользования обычно связаны с причинением материального ущерба соседним водопользователям. Самовольный захват воды и всякое иное нарушение водной дисциплины связаны с посягательством на интересы соседних хозяйств, с понижением урожайности соседних полей и т. п. Конечно, теоретически в этих случаях вполне возможно применение ст. 403 Гражданского кодекса. Практика, однако, не идет по этому пути и фактически не знает привлечения водопользователей, нарушающих правила водопользования, к гражданской правовой ответственности. Свое объяснение это находит в том факте, что вопросы материальной ответственности в действующем водном законодательстве специально не разработаны. Между тем, они имеют существенно важное значение в деле борьбы с нарушениями водной дисциплины. Наряду с уголовно-правовой репрессией, которая должна применяться в исключительных случаях, особое значение должны иметь административно-правовые меры воздействия, а также применение гражданско-правовых санкций.

Тем более представляется необходимой разработка вопросов материальной ответственности, условий и пределов ее применения, системы исчисления убытков и т. п.

Целесообразное сочетание мер воздействия на нарушителей водной дисциплины будет иметь важнейшее значение в деле охраны водных ресурсов.

СПбГУ

## ГЛАВА VIII

### СИСТЕМА СОВЕТСКОГО ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анализ советского водного законодательства как общесоюзного, так и отдельных союзных республик выдвигает вопрос о системе советского водного законодательства, имеющий не только теоретическое, но и практическое значение. Этот вопрос приобретает особое значение в связи с тем, что согласно ст. 14 Великой Сталинской Конституции к компетенции высших органов власти Союза ССР относится издание «Основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами». Правовое регулирование отношений, связанных с водопользованием, Конституция СССР предусматривает в общей системе норм пользования землей, ее недрами и лесами, как важнейшими природными богатствами социалистического государства. Это предопределяет то место, которое водное законодательство должно занимать во всей системе советского социалистического права.

Решение основного вопроса о предмете советского водного законодательства должно базироваться на определении содержания и круга тех отношений, которые связаны с водопользованием.

Водное хозяйство, т. е. хозяйственное использование водных ресурсов, чрезвычайно многогранно. Водное хозяйство в широком смысле слова охватывает: ирригацию, осушительную мелиорацию, промышленное использование воды, в том числе в качестве двигательной силы (гидроэнергетика), водный транспорт, коммунальное водопользование, водопользование для лечебных целей, для бытовых нужд и т. д. Многогранны и источники советского водного законодательства. Водные отношения регулируются как общесоюзным, так и республиканским законодательством. В общесоюзном масштабе регулируются, во-первых, те отрасли водного хозяйства, которые имеют общесоюзное значение (водный транспорт, гидроэнергетика и др.), во-вторых, вопросы крупного иррига-



ционного строительства. Относящиеся сюда нормы находят свое место в различных законодательных актах, касающихся соответствующих отраслей народного хозяйства, связанных с водопользованием (Устав внутренних водных путей, Положение о рыбном хозяйстве и др.). Республиканским законодательством, и именно в тех республиках, где преобладает оросительная и осушительная мелиорация, регулируется преимущественно сельскохозяйственное водопользование (водно-мелиоративный кодекс БССР, земельно-водный кодекс Узб. ССР, специальные законы о сельскохозяйственном водопользовании ряда республик).

По сложности водных отношений сельскохозяйственное водопользование занимает среди отраслей водного хозяйства особое место. Свое объяснение это находит в том, что водные правоотношения в области сельского хозяйства связывают многих участников водопользования по линии строительства, ремонта и содержания оросительных сетей и по водораспределению. Сложность водных отношений в области сельскохозяйственного водопользования обусловлена, следовательно, широким охватом большого круга отношений и большим числом участников этих отношений. Вполне понятно поэтому, что в республиках с развитым искусственным орошением водное законодательство фактически ограничивается регулированием лишь отношений сельскохозяйственного водопользования. При разработке в 1941 г. нового водного закона в Узбекской ССР, вставал вопрос об объеме тех отношений, которые должны регулироваться водным законом, а именно: должен ли водный закон охватывать все отрасли водного хозяйства или только сельскохозяйственное водопользование. Принят был второй вариант, ограничивший водный закон только проблемами сельскохозяйственного водопользования, причем основным мотивом послужило то соображение, что проблемы водного хозяйства в широком смысле затрагивают интересы учреждений и предприятий общесоюзного подчинения, в то время как общесоюзного водного закона еще не издано. Таким образом, ограничение водного закона лишь областью сельскохозяйственного водопользования было продиктовано практическими, а не принципиальными, теоретическими соображениями. Проблема предмета водного права, его содержания и объема тем самым не снималась.

То особое место, которое занимает сельскохозяйственное водопользование, его доминирующее по сложности правоотношений положение среди других водных отношений в районах искусственного орошения, значительно усложняет проблему предмета водного законодательства.

Дело в том, что в области сельскохозяйственного водопользования органическая связь водопользования с земле-

пользованием совершенно бесспорна и очевидна. Бесспорна поэтому и органическая связь земельных и водных отношений. Земля как основное средство производства в сельском хозяйстве в засушливых районах может быть использована лишь при условии наличия воды, наличия искусственного орошения. В других отраслях водного хозяйства связь водопользования с землепользованием носит существенно иной характер.

Различный характер этой связи определяется особым значением земли и воды как экономической категории. В отношении земли как экономической категории Маркс подчеркивает два момента. Во-первых, Маркс указывает, что земля, «первоначально снабжающая человека пищей, готовыми средствами существования, существует без всякого содействия с его стороны, как всеобщий предмет человеческого труда», и, что «с экономической точки зрения к ней относится и вода».<sup>1</sup> Во-вторых, Маркс говорит, что, с одной стороны, земля является основным средством производства в сельском хозяйстве, а с другой стороны, земля является всеобщим средством труда, «потому что она дает рабочему основу, на которой он стоит (*locus standi*), а его процессу — сферу действия (*field of employment*)»<sup>2</sup>. В соответствии с этим, в области сельского хозяйства сочетание водопользования с землепользованием идет по линии связи с землей как основным средством производства, а во всех других отраслях водного хозяйства сочетание водопользования с земельными отношениями идет по линии связи с землей лишь как с всеобщим средством труда, как со сферой действия. Следовательно, и здесь водопользование связано с землепользованием. Связь водных отношений с земельными отношениями существует во всех отраслях водного хозяйства, но она будет качественно различной в сельскохозяйственном водопользовании, с одной стороны, и во всех других отраслях водного хозяйства, с другой стороны.

Вполне понятно, что связь между земельными и водными отношениями будет качественно и принципиально отличной, в зависимости от характера всей совокупности господствующих общественных отношений, в зависимости от самой общественной системы. Эта связь качественно принципиально отлична в социалистической хозяйственной системе от связи между земельными и водными отношениями в капиталистической системе. В основе этой связи в капиталистическом обществе лежит частная собственность. Эта связь укрепляется или, наоборот, разрывается в зависимости от преобладающих в буржуазном законодательстве на том или ином этапе развития капитализма тенденций к охране интересов земельных соб-

<sup>1</sup> Маркс. Капитал, т. I, изд. 1936, стр. 129.

<sup>2</sup> Там же, стр. 131.

ственников или промышленников. В период империализма интересы монополистического капитала особенно властно требуют разрыва этой связи. В социалистической системе, где нет и быть не может классовых противоречий, нет и не может быть противоречий между земельными и водными отношениями.

Точно так же характер связи между водными отношениями в различных отраслях водного хозяйства (в частности, связь между водными отношениями в сельском хозяйстве и в других отраслях водного хозяйства) в равной мере качественно отличен, в зависимости от существа, от природы системы общественных отношений. В капиталистических странах, где в большей мере сохранились пережитки феодальных отношений в сельском хозяйстве, связь водных отношений в области сельскохозяйственного водопользования с водными отношениями в других отраслях водного хозяйства (промышленное водопользование и т. п.) значительно слабее, чем в странах с более развитыми капиталистическими отношениями и с более глубоким проникновением этих отношений в земледелие. Развитие капиталистических отношений в значительной мере разрывает связь водных отношений с земельными отношениями, поэтому и в области сельскохозяйственного водопользования связь водовладения с землевладением постепенно так же разрывается. Это получает свое отражение в буржуазном водном законодательстве в том, что оно обособляется от земельного законодательства и имеет тенденцию выкристаллизовываться в самостоятельную отрасль права. Естественно, что принципиально иное значение имеет связь водных отношений с земельными отношениями в нашей социалистической системе.

Как в основе земельных отношений, так и в основе водных отношений в СССР лежит исключительная государственная социалистическая собственность на землю и воды. Этим определяется не только природа отношений, но и характер связи земельных отношений с водными отношениями. Общая правовая основа — исключительная государственная собственность на землю и воды — обуславливает то положение, что в СССР водно-правовой режим является по существу составной частью земельно-правового режима. Водные отношения тесно связаны с пространственным размещением водных ресурсов, связаны с использованием земли как объекта также исключительной государственной собственности. Это обстоятельство более рельефно выступает лишь в области сельскохозяйственного водопользования, где земля является основным средством производства, следовательно, в тех случаях, когда земля может быть использована лишь при условии водной мелиорации. Однако то же самое имеет место и

в других отраслях водного хозяйства. Советское водное законодательство, в соответствии с этим, необходимо рассматривать как составную часть земельного законодательства.

Единство советского земельного права, охватывающего правовой режим земли, недр, лесов и вод, покоящееся на национализации указанных природных богатств СССР, обуславливает общность основных принципов земельного и водного законодательства и предопределяет систему советского водного законодательства.

Водное законодательство как составная часть земельного права должно охватывать весь тот комплекс водных отношений, который связан с земельно-правовым регулированием водопользования, т. е. охватывать следующую область отношений: 1) правовой режим государственной собственности на воду, 2) государственное водораспределение и водоустройство, 3) порядок управления различными отраслями водного хозяйства, 4) право водопользования, 5) участие водопользователей в работах по организации и упорядочению водного хозяйства, 6) охрана водных источников и 7) ответственность за нарушение водного законодательства.

Общность основных принципов, на которых покоится советское земельное и водное законодательство, предопределяет основную структуру водно-правовых институтов, являющихся стержневыми для всей системы водного законодательства. Аналогично тому, как система земельного законодательства зиждется на трех основных правовых институтах—на праве государственной собственности на землю, праве пользования землей и землеустройстве, система водного законодательства имеет в качестве стержневых правовых институтов—право государственной собственности на воды, право водопользования и водоустройство. Вокруг этих трех правовых институтов вращаются все проблемы советского водного законодательства.

Вполне естественно, что право исключительной государственной собственности на воды является ведущим институтом советского водного законодательства, и все остальные его правовые институты являются производными от государственной социалистической собственности.

В соответствии с этим, проблемы государственного управления всеми водными ресурсами занимают центральное место в системе советских водных правоотношений.

Одной из таких центральных проблем является проблема согласования деятельности различных органов, ведающих отдельными отраслями водного хозяйства. Каждая из отраслей водного хозяйства имеет свои специфические особенности с точки зрения условий и формы использования водных источников. Особенно сложным поэтому, как уже указывалось,



является согласование деятельности различных органов, ведающих различными отраслями водного хозяйства, использующими один общий водный источник (например, сочетание ирригации, гидроэнергетики и водного транспорта). При определении круга правоотношений, относящихся непосредственно к водному законодательству, нужно в связи с этим отличать отношения, непосредственно связанные с водопользованием, и отношения, касающиеся той или иной отрасли народного хозяйства, но непосредственно не связанные с водопользованием. Отнюдь не все отношения, регулируемые, например, Уставом внутреннего водного транспорта, относятся к водным отношениям. Нормы, регулирующие судоходство, права и обязанности капитанов и команды судов, нормы, регулирующие организацию рыбного хозяйства, деятельность гидроэлектростанций и т. п., не имеют непосредственной связи с водными отношениями и потому не относятся к водному законодательству. Аналогичное положение имеется в области лесного хозяйства и горной промышленности. Правовой режим лесов относится к земельному праву, но это отнюдь не значит, что к нему же имеет отношение все законодательство, регулирующее эксплуатацию лесов, лесную промышленность и т. д. Точно так же к земельному законодательству относится регулирование правового режима недр, но из этого отнюдь не следует, что все отношения, регулируемые «Горным Положением СССР», должны быть включены в земельное право. Вопросы использования недр земли имеют отношение к земельному праву лишь в той мере, в какой использование их связано с правовым режимом земли, с отводом земельных участков под горные разработки, с правовым положением этих участков, с урегулированием взаимоотношений между пользователями поверхности земли и пользователями недр земли и т. д. Все остальные правоотношения, связанные с горными разработками и горной промышленностью, никакого отношения к земельному праву не имеют.

Основным критерием отнесения тех или иных отношений к числу водных отношений является их связь с земельными отношениями. Объединяющим началом, цементирующим весь комплекс отношений, выступает национализация природных ресурсов, установление исключительной государственной собственности на землю, недра, леса и воды, единство принципов государственного управления природными ресурсами, и, в соответствии с этим, единство содержания возникающих на этой базе правоотношений. Другими словами, система советского водного законодательства покоится на основных принципах советского земельного права—принципе национализации природных ресурсов (земли, недр, лесов и вод), принципе планового распределения и государственного управления природ-

ными ресурсами, принципе производности права пользования от права исключительной государственной собственности и т. д.

Таким образом, водные отношения входят в систему земельных отношений, и водное законодательство выступает как составная часть земельного права. Объединяет водные отношения с земельными отношениями их тождественная, в условиях социалистического государства, юридическая природа. Природа отношений, естественно, определяется их внутренним содержанием. Содержание водных правоотношений, как и содержание земельных правоотношений, в нашем социалистическом государстве обусловлено исключительной государственной собственностью на специфический объект права—на природные ресурсы страны.

Советское водное законодательство еще не объединено в едином водном законе, но издание такого общесоюзного водного закона предусмотрено ст. 14 Конституции СССР и новый водный закон—«Основные начала водопользования СССР» определит место водного законодательства в общей единой системе советского законодательства о земле, недрах, лесах и водах.



50022420

СФ СПбГУ